

LA ORDENACIÓN PESQUERA

- 2. El enfoque ecosistémico de la pesca
- 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca



Fotografía de la cubierta:

Una mujer recoge peces salados en una aldea Pante Raja Barat, subdistrict del Pante Raja en Pidie, Indonesia (FAO/A. Berry).

LA ORDENACIÓN PESQUERA

2. El enfoque ecosistémico de la pesca
- 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca

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

ISBN 978-92-5-306424-3

Todos los derechos reservados. La FAO fomenta la reproducción y difusión parcial del material contenido en este producto informativo. Su uso para fines no comerciales se autorizará de forma gratuita previa solicitud. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales, incluidos fines educativos, podría estar sujeta a pago de derechos o tarifas. Las solicitudes de autorización para reproducir o difundir material de cuyos derechos de autor sea titular la FAO y toda consulta relativa a derechos y licencias deberán dirigirse por correo electrónico a copyright@fao.org, o por escrito al Jefe de la Subdivisión de Políticas y Apoyo en materia de Publicaciones, Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma (Italia).

© FAO 2010

PREPARACIÓN DE ESTE DOCUMENTO

Las presentes Orientaciones han sido preparadas por la División de Políticas y Economía de la Pesca y la Acuicultura (FIP) y la División de Utilización y Conservación de los Recursos de la Pesca y la Acuicultura (FIR) del Departamento de Pesca y Acuicultura de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en base a un resumen preliminar elaborado durante la Consulta de expertos sobre los factores económicos, sociales e institucionales relativos a la aplicación de un enfoque ecosistémico a la ordenación de la pesca, celebrada del 6 al 9 de junio de 2006 en Roma (Italia).

En la Consulta de expertos participaron: Angel Alcalá, Gabriella Bianchi, Kirsten Bjørn, Juan Carlos Castilla, Anthony Charles, Kevern Cochrane, Cassandra De Young, William Emerson, Nicole Franz, Ndiaga Gueye, Bjørn Hersoug, Antonia Hjort, Alastair Macfarlane, Sebastian Mathew, Patrick McConney, Magnus Ngoile, Alessandra Pomè, Ramiro Sánchez, Juan Carlos Seijo, Merle Sowman, Ussif Sumaila, Jon Sutinen, John Ward y Rolf Willmann.

Fundándose en un exhaustivo documento de antecedentes preparado por Cassandra De Young, Anthony Charles y Antonia Hjort, la Consulta formuló comentarios y propuso enmiendas al texto del documento de antecedentes. Dicho documento sirvió para preparar las presentes Orientaciones técnicas, para las cuales la Consulta diseñó unas líneas maestras detalladas. El primer borrador de éstas fue preparado por Anthony Charles, Cassandra De Young, Patrick McConney y Merle Sowman. Se recibieron comentarios al borrador por parte de Gabriella Bianchi, Cécile Brugère, Francis Chopin, Patrick Christie, Kevern Cochrane, Nicola Ferri, Ari Gudmundsson, Blaise Kuemlangan, James Muir, Jean-François Pulvenis de Séligny, Neil Ridler, Anniken Skonhoft y Rolf Willmann. Lena Westlund se encargó de la revisión de las Orientaciones. Thomas Gumprecht tradujo al español el texto original inglés de las Orientaciones.

La Consulta también recomendó la preparación de un documento técnico más detallado que servirá de guía complementaria de las Orientaciones (FAO, Documento Técnico de Pesca N° 489)¹.

¹ De Young, C., Charles, A. y Hjort, A. 2008. *Human dimensions of the ecosystem approach to fisheries: an overview of context, concepts, tools and methods*. FAO Fisheries Technical Paper. No. 489. Roma, FAO. 152p.

Las Orientaciones han sido preparadas con el apoyo de FishCode, el programa de cobertura de la FAO para la ejecución del Código de Conducta para la Pesca Responsable.

Estas Orientaciones se han de leer como complemento de las publicaciones FAO, Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable (Nº 4, FAO, Roma, 1999, 81p.) y El enfoque de ecosistemas en la pesca (Nº 4, Supl. 2, FAO, Roma, 2003, 133p.). Aunque las mencionadas Orientaciones tienen una estructura análoga, el presente documento responde a un perfil diferente con el objeto de enfatizar los aspectos sociales, económicos e institucionales. Sin embargo, a lo largo de todo este documento los vínculos a las Orientaciones anteriores han sido explícitamente señalados.

Estas Orientaciones no constituyen un estatuto jurídico oficial, y su objetivo es dar apoyo a la ejecución del Código de Conducta para la Pesca Responsable (el Código). Además, y con el propósito de presentar en toda su complejidad y diversidad el proceso de ordenación, la forma en que se han redactado las Orientaciones, así como su estructura, no siguen estrictamente el lenguaje y estructura empleados en el Código, y, por consiguiente, las eventuales diferencias terminológicas no se deberán ver como una intención de reinterpretarlo. Más aún, las Orientaciones se han de considerar un texto preliminar, que deberá ser revisado conforme evoluciona el concepto del enfoque ecosistémico de la pesca (EEP) y se dispone de experiencias prácticas adicionales.

FAO

La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca

2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca.

FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No 4, Supl. 2, Add. 2. Roma, FAO. 2010. 94p.

RESUMEN

Estas Orientaciones han sido elaboradas en respuesta a requerimientos de mayor información sobre adopción y aplicación práctica del enfoque ecosistémico de la pesca (EEP), con especial hincapié en sus dimensiones humanas. Dado que la ejecución del EEP tiene una finalidad relacionada con el ser humano y se lleva a cabo en un ámbito de objetivos y aspiraciones sociales, es preciso comprender y tomar en cuenta la dinámica humana que está en juego en dicho enfoque. Ésta se manifiesta de múltiples maneras y comprende las políticas, el marco jurídico, las estructuras sociales, los valores culturales, los principios económicos, los procesos institucionales y todas las demás formas afines de expresión del comportamiento humano. En síntesis, los aspectos humanos desempeñan en el EEP las cuatro funciones siguientes.

1. Los objetivos y factores sociales, económicos e institucionales son las fuerzas que determinan la necesidad de una ordenación realizable con arreglo a un EEP.
2. Los costos y beneficios para los individuos y la sociedad derivados de la aplicación del EEP tienen repercusiones y consecuencias de índole social, económica e institucional.
3. La aplicación de instrumentos sociales, económicos e institucionales son cruciales para la ejecución exitosa del EEP.
4. Los factores sociales, económicos e institucionales de los sistemas pesqueros pueden apoyar o limitar la ejecución del EEP.

Si bien se ha llegado al punto en que la necesidad de un EEP es en general aceptada por todos los involucrados en las pesquerías y en su ordenación, en algunos sectores a nivel administrativo y de las políticas, persiste un sentido de frustración respecto a cómo el EEP debería llevarse a la práctica. Algunas preguntas que pueden formularse al respecto son las siguientes: «¿Existe un planteamiento estándar para el EEP, y cuáles son las vías comunes para realizar este enfoque?»; «¿Cuáles son las necesidades de información relacionadas con el EEP?»;

«¿Cuáles son los costos y beneficios del EEP, y cómo se evalúan y priorizan los diferentes problemas?»; «¿Qué mecanismos y enfoques pueden apoyar la ejecución del EEP?»; «¿Qué se entiende por ordenación adaptativa, y cómo se utilizan los indicadores en el ámbito del EEP?»; «¿Cómo mantener en el tiempo un EEP?»; «¿Existen requisitos especiales para implantar este enfoque en los países en desarrollo o en un contexto de pobreza?»; y «¿Cómo ejecutar el EEP en la práctica, y qué diferentes etapas y actividades es preciso seguir para ello?».

Las presentes Orientaciones complementan las orientaciones sobre el EEP existentes (FAO, 2003), y procuran aclarar y responder las preguntas planteadas.

La primera parte de la Orientaciones formula una visión general del proceso y del contexto del EEP: las fuerzas sociales, económicas e institucionales que impulsan el arranque del EEP; las motivaciones que fundamentan la adopción de un proceso relacionado con el EEP; la definición de los límites y escala del EEP, el contexto socioeconómico en el que se inscribe el EEP; y las fuentes y procedimientos mediante los cuales se recolecta y utiliza información que garantiza que los principales componentes estratégicos han sido considerados en el proceso relativo al EEP

La segunda parte de las Orientaciones estudia con mayor detalle algunos de los conceptos y componentes claves del EEP: el uso de mecanismos e incentivos sociales, económicos e institucionales en el proceso del EEP; la ordenación adaptativa y el empleo de indicadores para manejar la realidad de la incertidumbre; los aspectos de largo plazo relacionados con mantener el EEP; y una reflexión acerca de los requerimientos específicos de los países en desarrollo y consideraciones relativas a la ejecución del EEP en un contexto de pobreza.

La tercera parte analiza las etapas de planificación y ejecución práctica del EEP. Partiendo de las discusiones de los capítulos anteriores y de las Orientaciones sobre el EEP, el proceso de EEP se examina metódicamente desde una perspectiva práctica: i) iniciación y preparación; ii) identificación de los problemas y formulación de las políticas; iii) fijación de objetivos operacionales y elaboración de un plan de ordenación; iv) ejecución del EEP; y v) seguimiento y evaluación.

ÍNDICE

Preparación de este documento	iii
Resumen	v
Siglas	x
Resumen de orientación	xi
Antecedentes	xix
INTRODUCCIÓN	1
¿Por qué se necesitan orientaciones sobre las dimensiones humanas del EEP?	1
El EEP: historia y motivación lógica	3
<i>Fundamento institucional</i>	3
<i>Principios y definición</i>	6
Propósito y estructura de estas Orientaciones	10
PARTE I – VISIÓN GENERAL DEL PROCESO RELATIVO AL EEP Y A SU CONTEXTO	11
1. EL EEP: ¿CÓMO COMIENZA Y CUÁLES SON SUS ETAPAS?	11
1.1 Motivos que determinan el inicio de un EEP	11
1.2 El proceso relativo al EEP	11
2. ENTENDER LAS DIMENSIONES HUMANAS DEL CONTEXTO DEL EEP	15
2.1 El sistema pesquero: punto de partida para definir el alcance del EEP	15
2.2 Límites y escalas	15
2.3 Identificación de las partes interesadas	16
2.4 Entender los objetivos y valores sociales	19
2.5 Valores humanos de los servicios del ecosistema	20
2.6 Marcos jurídico, político e institucional	21
2.7 El contexto socioeconómico	22
2.7.1 <i>Empleo y medios de vida</i>	22
2.7.2 <i>Situación económica de las pesquerías</i>	23
2.7.3 <i>Comercio y mercados mundiales</i>	23
2.7.4 <i>Aspectos de distribución y equidad.</i>	24
2.7.5 <i>Pobreza y vulnerabilidad</i>	25
2.7.6 <i>Cuestiones de género</i>	26
3. LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON EL EEP	27
3.1 El principio de la «mejor información disponible»	27
3.2 Sistemas de información	28
3.3 Integración de diferentes sistemas de conocimientos	28
3.4 Fuentes y tipos de datos e información	29

3.5	Participación en los sistemas de información	30
3.6	Campos interdisciplinarios	31
3.7	Estrategias de sensibilización y comunicación	31
PARTE II – FACILITACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EEP		33
1.	PROCESOS DE EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DEL EEP	33
1.1	Identificación de los problemas y adopción de decisiones	33
1.2	Evaluación de costos y beneficios	33
1.3	Evaluación de riesgos y ordenación	37
1.4	Impactos distributivos	39
1.4.1	<i>¿Quién asume los costos y quién obtiene los beneficios?</i>	39
1.4.2	<i>¿Cuándo se producen los diferentes costos y beneficios?</i>	40
1.4.3	<i>¿En qué escala ocurren los costos y beneficios?</i>	41
2.	MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL EEP	41
2.1	Marcos jurídicos favorables	41
2.2	Acuerdos institucionales apropiados	44
2.2.1	<i>Cambios políticos e institucionales</i>	44
2.2.2	<i>El enfoque precautorio</i>	46
2.2.3	<i>Participación efectiva de los interesados</i>	46
2.2.4	<i>Derechos de ordenación y de uso</i>	47
2.2.5	<i>Coordinación e interacciones entre los sectores</i>	48
2.3	Desarrollo de capacidad organizativa	49
2.4	Incentivos	50
3.	LA ORDENACIÓN ADAPTATIVA Y EL USO DE INDICADORES	54
3.1	Manejo de los factores de incertidumbre	54
3.2	Indicadores	56
4.	MANTENER EL EEP	59
4.1	Un proceso de plazo largo	59
4.2	Compromiso político y sensibilización del público	59
4.3	Flexibilidad jurídica y armonización	60
4.4	Financiar la ejecución del EEP	61
5.	REQUISITOS ESPECIALES PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN EEP EN PAÍSES EN DESARROLLO Y EN UN CONTEXTO DE POBREZA	64
PARTE III – EL EEP EN LA PRÁCTICA		68
1.	EL PROCESO RELACIONADO CON EL EEP	68
2.	COMIENZO Y PREPARACIÓN	69

3. IDENTIFICACIÓN DE LAS CUESTIONES PRIORITARIAS Y FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA RELATIVA AL EEP	74
4. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE ORDENACIÓN Y DE OBJETIVOS RELACIONADOS CON EL EEP	75
5. EJECUCIÓN	78
6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	81
7. ACONTECIMIENTOS FUTUROS	83
GLOSARIO	86

SIGLAS

CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
COFI	Comité de Pesca
CTP	Captura total permitida
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
EEP	Enfoque ecosistémico de la pesca
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IEG	Grupo de Evaluación Independiente (Banco Mundial)
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
PSA	Pagos por servicios ambientales
SCV	Sistema de seguimiento, control y vigilancia
SRDS	Sistema de Referencia del Desarrollo Sostenible
SFLP	Programa de medios de subsistencia pesqueros sostenibles
ZEE	Zona económica exclusiva

RESUMEN EJECUTIVO

Estas Orientaciones se han elaborado con el objeto de apoyar la ejecución del Código de Conducta para la Pesca Responsable (el Código) y responder a requerimientos de información adicional acerca de la adopción y aplicación del enfoque ecosistémico de la pesca (EEP), enfatizando sus dimensiones humanas, es decir, en los procesos y factores sociales, culturales, económicos, políticos e institucionales. Como el EEP es una actividad con finalidades humanas, es preciso que los aspectos humanos sean considerados al planificar y ejecutar el EEP; el propósito de estas Orientaciones es, pues, proporcionar apoyo para la puesta en práctica del EEP. Las presentes Orientaciones complementan *El enfoque de ecosistemas en la pesca* de la FAO (FAO, Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2)² y las primeras Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4 de la FAO, *Ordenación pesquera*. Las orientaciones van dirigidas a gestores pesqueros, encargados de la adopción de decisiones, investigadores, jefes de comunidades de pescadores y partes interesadas de la industria, así como a otros sujetos que intervienen en el desarrollo y ejecución del EEP.

La publicación comprende tres partes, además de un capítulo introductorio.

En la Introducción se recuerdan las características principales del concepto ecosistémico en la pesca y su fundamento institucional. Los principios subyacentes del EEP no son nuevos y tienen sus raíces en diversos instrumentos y acuerdos internacionales que se remontan a la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano («Declaración de Estocolmo» de 1972) y a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada en 1982. El EEP observa los acuerdos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), aprobada en 1992, y las iniciativas posteriores relativas al desarrollo sostenible. Los principios, preocupaciones y direcciones de política relacionados con el ecosistema contenidos en las disposiciones del Código constituyen el marco del EEP. El EEP se vincula también estrechamente con otros enfoques en los ámbitos del desarrollo, los recursos naturales y la ordenación del espacio costero, tales como el enfoque relativo a los medios de vida sostenibles y la ordenación integrada.

La base del EEP es la ordenación pesquera, pero con una perspectiva ampliada en la que no se considera la pesquería como una entidad compuesta únicamente por «los peces en la mar y las personas en las embarcaciones», ni se limita este enfoque sólo a las especies

² Está en curso la elaboración de orientaciones análogas sobre el enfoque ecosistémico de la acuicultura (EEA).

comercialmente importantes o a los esfuerzos de ordenación dirigidos únicamente a la cosecha. Tal como se define en *El enfoque de ecosistemas en la pesca*, mediante este concepto se persigue equilibrar diversos objetivos sociales tomando en cuenta los conocimientos e incertidumbres relacionados con los elementos bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas y sus interacciones, aplicando a la pesca un enfoque integrado. El propósito del EEP es planificar, desarrollar y ordenar las pesquerías atendiendo a las múltiples necesidades y deseos de una sociedad, sin poner en peligro las posibilidades de las generaciones futuras de sacar beneficio de toda la gama de bienes y servicios brindados por los ecosistemas acuáticos.

En la Parte I, se presenta una visión general del proceso y del contexto en que se inscribe el EEP. La Sección 1 permite entender las fuerzas sociales, económicas e institucionales que actúan en el momento de iniciar un EEP y discute sus puntos de partida y rutas. A menudo, el EEP se implementa como un proceso gradual, a partir de los actuales sistemas de gestión de la pesca. Por consiguiente, las rutas serán específicas de la situación, y la ejecución del EEP tenderá a ser un proceso iterativo, aunque centrado en las etapas principales de formulación de políticas, desarrollo de un plan de ordenación, implementación, y seguimiento y evaluación. La información obtenida y las lecciones aprendidas mediante el proceso de seguimiento y evaluación retroalimentarán los planes normativos y de ordenación y conducirán, en virtud de un enfoque de ordenación adaptativa, a modificar cualquiera de los procesos anteriores.

En la Parte I, Sección 2, se examinan los diferentes componentes de un sistema pesquero, los límites y escala de un EEP y su contexto socioeconómico. Con el objeto de incorporar y aprovechar los aspectos humanos del EEP, es preciso comprender y considerar el sistema pesquero – definido de acuerdo con la escala y límites del EEP, sus componentes «desde el anzuelo hasta la olla» y su contexto– atendiendo, entre otros puntos, a:

- las partes interesadas, sus variados objetivos y aspiraciones y a las relaciones de poder que se establecen entre los distintos grupos;
- los servicios del ecosistema acuático y su valoración por los grupos de partes interesadas y la sociedad;
- los marcos jurídico, de política e institucional; y
- el contexto socioeconómico del sistema pesquero, incluido el empleo y los medios de vida, la situación económica de las pesquerías, el comercio y los mercados mundiales, los problemas relativos a la redistribución y equidad, la pobreza y la vulnerabilidad y las cuestiones de género.

En la Parte I, Sección 3, se analizan las fuentes y procedimientos mediante los cuales se recoge la información destinada a garantizar que los principales componentes estratégicos reciban una adecuada consideración en el proceso del EEP. Cabe destacar que el EEP busca mejorar la toma de decisiones y la ejecución de la ordenación pesquera en un contexto ecosistémico y que puede no precisar de información detallada del funcionamiento de los sistemas ecológicos, sociales, económicos e institucionales. No obstante, cuando se reduce la incertidumbre aumentando los conocimientos, la ejecución del EEP es por lo general más perfecta. Así como sucede con el enfoque precautorio, la carencia de datos no ha de ser motivo para retardar el comienzo del EEP, pero será necesario recurrir a métodos más económicos para la obtención de información (confiar en la mejor información disponible) en lugar de métodos costosos (información producto de investigación científica). Los sistemas cognitivos de los que proviene la información que alimenta el EEP son varios, e incluyen los conocimientos tradicionales, locales y científicos.

En la Parte II, se revisan con mayor detalle algunos conceptos y componentes claves del EEP. En la Sección 1, se revisan los métodos para evaluar y priorizar las cuestiones que se plantean en el contexto del EEP. Al dicutar los procedimientos de planificación y ejecución, se analizan el uso del análisis de costo-beneficio, la evaluación del riesgo y el estudio del impacto distributivo. Los beneficios que genera el ecosistema pueden cambiar en función de la evolución de la ordenación, cuando se pasa de las prácticas tradicionales de ordenación –o de una carencia de ella – al EEP. Los gestores del EEP deben comprender la índole de estos cambios y cómo éstos se comparan con los costos de aplicación del EEP. Esta información se debe comunicar a las partes interesadas a fin de que el proceso de adopción de decisiones pueda sustentarse. La evaluación de riesgos es un enfoque práctico que permite valorar y seleccionar las diferentes opciones de política y ordenación. En el ámbito del EEP –al igual que en otros ámbitos– es también indispensable entender cuáles serán los impactos distributivos, es decir, quién saldrá beneficiado y quién no, así como la forma en que surgen costos y beneficios a lo largo del tiempo y su localización en el espacio. Para que la ordenación relacionada con el EEP tenga éxito, estos impactos distributivos deben ser aprehendidos y ser debidamente tenidos en cuenta.

En la Parte II, Sección 2, se bosquejan los modos en que pueden ser utilizados los mecanismos e incentivos sociales, económicos e institucionales en el proceso del EEP. Los cambios en la política de ordenación pesquera que conlleva la introducción del EEP requerirán probablemente que se introduzcan modificaciones en el marco jurídico. Un marco jurídico facilitador será determinante para el éxito de la ejecución del EEP y debería permitir hacer planes de ordenación y designar sin equívoco

las instituciones responsables de la implementación y cumplimiento de tales planes.

Un EEP necesitará posiblemente también cambios fundamentales en los acuerdos institucionales que gobiernan la ordenación pesquera. Estos cambios deben, entre otras cosas, tener en cuenta:

- la incorporación de otros elementos de incertidumbre en el proceso de toma de decisiones relacionado con el EEP, puesto que el número de los factores causantes de la incertidumbre habrá aumentado;
- los mecanismos mediante los cuales las partes interesadas –que ahora se definen de manera más amplia– intervienen en la toma de decisiones y la gestión, incluida la definición de sus funciones y responsabilidades y los instrumentos destinados a manejar los conflictos;
- las disposiciones para la delegación de autoridad, por ejemplo, en materia de adopción de decisiones y de responsabilidades de gestión descentralizada, a fin de tener en cuenta la asignación de derechos y el establecimiento de sistemas de cogestión, según sea necesario; y
- una más intensa coordinación, cooperación y comunicación interna y entre las instituciones y grupos de usuarios de recursos, tanto en el sector pesquero como fuera de él.

Aunque las actuaciones encaminadas al cumplimiento de las prácticas de ordenación pesquera tradicionales se han centrado a menudo en incentivos negativos, los cuales han adoptado la forma de sanciones por incumplimiento, las tendencias recientes y el desarrollo del EEP indican que, cada vez más, se están usando incentivos positivos para estimular el comportamiento deseado del sistema pesquero y de los agentes que intervienen en el ecosistema. Además de agrupar los incentivos con arreglo a su carácter positivo o negativo, los incentivos también se pueden clasificar en otras cuatro categorías basadas en la naturaleza misma del incentivo de que se trate: institucional, jurídico, económico y social. La situación local y las metas y objetivos fijados determinarán qué tipo de instrumento se debe usar. También existen los llamados incentivos perversos que, desde el punto de vista del EEP, consisten en toda política o medida de ordenación que repercutan negativamente en la capacidad del ecosistema de proporcionar servicios prolongados, o, dicho de otra manera, que conduzcan a un aprovechamiento insostenible e ineficiente de los recursos del ecosistema. La lógica dictaría que la abolición de dichos incentivos es un paso decisivo en la consecución de la ordenación relacionada con el EEP.

Estrechamente vinculada con los incentivos está la creación de nuevos medios de vida y oportunidades de empleo. Será muy difícil implantar una ordenación pesquera o ecosistémica efectiva si los pescadores y sus comunidades tienen pocas alternativas económicas a la pesca –o si carecen

por completo de ellas– y el esfuerzo de pesca debe ser reducido o limitado, puesto que las repercusiones de las decisiones que se habrán tomado en el sector pueden ser particularmente severas.

En la Parte II, Sección 3, se estudia la ordenación adaptativa y el uso de indicadores. En la ordenación pesquera, y probablemente más aún al aplicar el EEP, es preciso abordar un elemento primordial: la realidad de la incertidumbre. Se reconoce que el enfoque precautorio es fundamental para incorporar el concepto de incertidumbre en la adopción de decisiones. La ordenación adaptativa es asimismo un enfoque en virtud del cual se reconoce directamente que la incertidumbre debe ser tomada en cuenta en el proceso decisorio. La ordenación adaptativa considera que las políticas de manejo de recursos pueden ser tratadas como «experimentos» –ya sean éstos activos o pasivos– que permiten a los gestores aprender y luego adaptarse, y modificar su conducta. Para que el proceso sea efectivo, es esencial que los «experimentos» y sus resultados sean adecuadamente documentados. Gracias a la ordenación adaptativa y al proceso de aprendizaje, y a medida que se dispone de nuevas experiencias y conocimientos, será posible ajustar los sistemas de EEP y mejorarlos a lo largo del tiempo.

Para llevar a la práctica eficazmente un enfoque de ordenación adaptativa, se requiere un sistema de seguimiento robusto que proporcione información sobre el comportamiento de los distintos componentes de política y ordenación del EEP. Es menester, por consiguiente, definir y acordar indicadores, puntos de referencia y medidas del rendimiento. Se necesitan indicadores para los diferentes niveles y etapas del proceso relacionado con el EEP, y éstos se deben definir en función de las metas, objetivos y procesos pertinentes de política, el plan de ordenación y la ejecución del EEP. Estos últimos se formulan mejor dentro de un marco integrador y con arreglo a una secuencia lógica, por ejemplo dentro del sistema de desarrollo sostenible de referencia.

En la Parte II, Sección 4, se examinan los aspectos a largo plazo y la forma de mantener el EEP. Con frecuencia, se ha visto que el sostenimiento de las prácticas pesqueras convencionales plantea dificultades respecto a:

- mantener compromisos políticos frente a actuaciones complejas que a veces requieren tiempos prolongados;
- permitir la habilitación de marcos jurídicos destinados a apoyar medidas de ordenación cambiantes; y
- proveer garantías de que el sistema de ordenación contará con financiamiento adecuado.

Tras la adopción del EEP, a estos retos se podrían añadir muchos otros, debido a que los intereses en juego, los problemas, los agentes y las instituciones serán más numerosos. Se ha de prestar atención desde muy

temprano a la sostenibilidad a largo plazo del EEP, desde las etapas primeras de planificación y puesta en ejecución.

Para garantizar un compromiso político fuerte y constante es indispensable que los encargados de las políticas estén conscientes de los beneficios y exigencias que implica la implantación del EEP, así como de las preocupaciones de los electores al respecto; por consiguiente es preciso asegurar que el público y las partes interesadas –incluidos los grupos de intereses específicos– conozcan cabalmente los beneficios y requerimientos que resultan del establecimiento de un EEP duradero.

El marco jurídico debe ser flexible y capaz de acoger los distintos cambios, en especial los que se refieren a la base de conocimientos y a los sistemas biológico, ecológico y socioeconómico. Pero al mismo tiempo debe ser suficientemente robusto para dar estabilidad. En el caso de los ecosistemas transfronterizos, podría ser menester armonizar la legislación de los países o provincias involucrados.

Para poder durar, el EEP necesita contar con financiamiento estable. En términos generales, existen tres fuentes principales de subvención: i) el tesoro público, mediante asignaciones presupuestarias al organismo pesquero encargado de la coordinación y gestión del EEP y aportes procedentes de otras entidades gubernamentales que participan en el proceso; ii) los mecanismos internos de recuperación de costos tales como los pagos efectuados por los usuarios o por los contaminadores; y iii) financiamiento externa. En la práctica, los fondos destinados al EEP provendrán probablemente de una combinación de las mencionadas fuentes.

En la Parte II, Sección 5, se consideran los requisitos especiales de los países en desarrollo y la forma en que el EEP se ha de ejecutar en un contexto de pobreza. La contribución de las pesquerías en pequeña escala al alivio de la pobreza y a la seguridad alimentaria es significativa, y este sector a menudo juega también un papel importante en la prevención de la pobreza en muchos países en desarrollo. Los incentivos para que los miembros de una comunidad, y en particular sus grupos más pobres, intervengan en un EEP y en otros acuerdos de ordenación participativa pueden ser escasos si tales pactos significan una menor producción pesquera inmediata a cambio de beneficios en un futuro distante. Por lo tanto, en el ámbito de las pesquerías en pequeña escala y en un entorno de pobreza, se ha de proceder creando condiciones e incentivos para una justa participación en el EEP de los interesados, y combatiendo al mismo tiempo la pobreza; para ello será necesario incorporar las actuaciones de ordenación ecosistémica en un proyecto de desarrollo más amplio.

Los puntos claves y aspectos destacados en las Partes I y II son:

- **El EEP parte de los principios de la ordenación pesquera pero amplía su perspectiva incluyendo** además del núcleo de las actividades pesqueras, los elementos del ecosistema y sus

componentes humanos. El EEP es un planteamiento de ordenación pesquera integrada que persigue equilibrar diversos objetivos sociales y se fundamenta en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO.

- **El EEP es una actividad con finalidades humanas**, y los seres humanos, sus objetivos, comportamientos e instituciones son determinantes para una ejecución eficaz del EEP.
- **Un EEP puede comenzar en diferentes niveles y por iniciativa de distintas partes interesadas**: los motivos para iniciar un proceso de EEP y las vías que se siguen para llevarlo a cabo son múltiples y varían en función del contexto local. Muchas veces, el EEP se lleva a la práctica como un procedimiento acumulativo que se cimienta en los sistemas de ordenación pesquera existentes.
- **El sistema pesquero** –es decir el sistema socioecológico que encierra la pesquería y que es el núcleo del EEP– **es el punto de partida desde el cual se define el alcance del EEP**. El EEP sitúa la pesquería en un contexto triple: sus componentes bióticos, sus elementos abióticos y sus aspectos humanos, incluidos los marcos y factores sociales, económicos e institucionales.
- Para definir los límites y la escala del EEP es preciso tomar en consideración las fronteras sociales, económicas e institucionales junto con las fronteras no humanas del ecosistema. La escala humana puede ser diferente de la escala de los recursos o de la cosecha (pesca). En consecuencia, se requiere actividades de manejo a diferentes escalas incluyendo nexos entre escalas.
- **Las actividades y los productos iniciales de un proceso relacionado con el EEP** incluyen la identificación de las partes interesadas, el entendimiento de sus necesidades y objetivos y la comprensión de la forma en que diferentes grupos valoran y priorizan los servicios del ecosistema. Es preciso revisar y tomar en consideración el marco normativo, institucional y jurídico existente, en conjunción con la realidad del contexto socioeconómico en el cual se ha instalado el EEP.
- **El EEP en sí no requiere información detallada** acerca del funcionamiento de los sistemas ecológicos, sociales, económicos e institucionales, aunque un conocimiento más amplio reduce la incertidumbre y mejora la aplicación del enfoque. Tal como sucede con el enfoque precautorio, **la carencia de datos no es razón para retrasar el inicio de un EEP**.
- Es posible identificar e incluir en el EEP una extensa gama de problemas cuando la participación de los interesados es amplia y se adopta una perspectiva sistémica de la pesca. El orden de los

problemas debe seguir una escala de prioridades, y existen diversos métodos que permiten, entre otras cosas, evaluar los costos y beneficios, analizar los riesgos y examinar los impactos distributivos. El uso de marcos analíticos para una toma de decisiones informada y participativa es un elemento importante de política en materia de EEP y del proceso de elaboración del plan de ordenación.

- **Un buen gobernanza debe guiar las prácticas de ordenación relacionadas con el EEP.** Los componentes claves para un EEP exitoso son la estipulación de acuerdos institucionales apropiados, un marco jurídico favorable, una participación efectiva de los interesados y el desarrollo de la capacidad, los incentivos y la adopción de un enfoque de medios de vida sostenibles.
- **La ordenación adaptativa**, basada en seguimiento y evaluación eficaz –incluyendo indicadores del rendimiento correctamente definidos–, es esencial para abordar los factores de incertidumbre y hacer que las lecciones sacadas de la experiencia retroalimenten el proceso relacionado con el EEP, potencien el rendimiento y aumenten la calidad de los productos.
- **El EEP es un proceso de largo plazo** que consigue buenos resultados cuando existe un compromiso político continuado, hay flexibilidad y armonización jurídica y se dispone de un financiamiento adecuado.
- La introducción del EEP en países en desarrollo con capacidades limitadas puede plantear desafíos considerables. **En un contexto de pobreza, el diseño e implementación de un EEP debe ser cuidadoso** para garantizar los procesos participativos y obtener resultados equitativos. .

En la Parte III, se examinan las etapas que hay que seguir para la ejecución práctica del EEP. Basándose en las discusiones de los capítulos anteriores y en las Orientaciones técnicas N° 4 y N° 4, Supl. 2, el proceso relacionado con el EEP se estudia paso a paso desde una perspectiva práctica, conforme al siguiente orden: i) Iniciación y preparación (Parte III, Sección 2); ii) Identificación de los problemas y formulación de políticas (Parte III, Sección 3); iii) Formulación de objetivos operacionales y elaboración de un plan de ordenación (Parte III, Sección 4); iv) Ejecución del EEP (Parte III, Sección 5); y v) Seguimiento y evaluación (Parte III, Sección 6).

En la Parte III, Sección 7, que concluye la publicación, se indica que la adopción del EEP, así como el desarrollo y aplicación de nuevos enfoques y metodologías, si bien ya en curso, tardará en ser plenamente eficaz.

ANTECEDENTES

1. Desde la antigüedad, la pesca en los océanos, lagos y ríos ha constituido una fuente principal de alimentos, empleo y otros beneficios económicos para la humanidad. La productividad del océano, en especial, parecía ilimitada. No obstante, con el desarrollo dinámico de las pesquerías y la acuicultura, y el aumento de los conocimientos al respecto, se constató que, aunque renovables, los recursos acuáticos vivos no son infinitos y requieren una ordenación adecuada, para que puedan seguir contribuyendo al bienestar nutricional, económico y social de la creciente población del planeta.

2. Sin embargo, por casi tres decenios, debido al gran aumento de la contaminación, a los abusos en las técnicas pesqueras en todo el mundo y a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, las capturas y los desembarques han ido disminuyendo al igual que las poblaciones de peces, a menudo a ritmos alarmantes. La humanidad tomó por fin conciencia de que, si bien los recursos acuáticos vivos eran renovables, no eran infinitos.

3. El agotamiento de las poblaciones tiene repercusiones negativas para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico, y reduce el bienestar social en países de todo el mundo, especialmente en aquellos que dependen del pescado como fuente principal de proteína animal e ingresos, como ocurre con los pescadores de subsistencia en los países en desarrollo. Es necesario gestionar adecuadamente los recursos acuáticos vivos, si es que sus ventajas para la sociedad han de ser sostenibles.

4. La sostenibilidad de los beneficios sociales requiere una recuperación de las poblaciones agotadas y el mantenimiento de las que se mantienen sanas mediante una buena ordenación. A este respecto, fue fundamental la adopción en 1982 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El Derecho proporciona un nuevo marco para la mejor ordenación de los recursos marinos. El nuevo régimen jurídico de los océanos confirió a los Estados costeros derechos y responsabilidades respecto de la ordenación y utilización de los recursos pesqueros dentro de las zonas bajo su jurisdicción nacional, que comprenden alrededor del 90 por ciento de la pesca marina mundial.

5. En los últimos años, la pesca mundial ha pasado a ser un sector de la industria alimentaria en rápido crecimiento, y muchos Estados han tratado de aprovechar sus nuevas oportunidades invirtiendo en modernas flotas pesqueras y factorías de elaboración en respuesta a la creciente demanda internacional de pescado y productos pesqueros. Sin embargo, pronto resultó evidente que los recursos de muchas pesquerías no podían soportar un crecimiento a menudo incontrolado de su explotación. La sobreexplotación de poblaciones importantes de peces, las modificaciones de ecosistemas, las

pérdidas económicas considerables y los conflictos internacionales sobre la ordenación de la pesca y el comercio pesquero siguen representando una amenaza para la sostenibilidad a largo plazo de la pesca y su contribución al suministro de alimentos.

6. A la luz de esta situación, aun reconociendo que la recuperación de poblaciones agotadas sigue siendo urgente y que evitar el agotamiento de poblaciones sanas es igualmente importante, los Estados Miembros de la FAO han expresado la necesidad de profundizar en el desarrollo de la acuicultura como el único método inmediato para colmar el vacío entre la caída en la producción de las pesquerías de captura y la creciente demanda mundial de alimentos marinos.

7. Ciertamente, en los últimos tres decenios, la acuicultura ha registrado un crecimiento significativo y rapidísimo entre los sectores de producción de alimentos y ha pasado a ser una industria sólida y vital en todo el mundo. Sin embargo, en ocasiones se ha visto que la acuicultura también tenía el potencial de causar importantes efectos adversos en el plano ambiental y social.

8. Así pues, el Comité de Pesca (COFI) de la FAO, en su 19.º período de sesiones, celebrado en marzo de 1991, recomendó que se adoptaran con urgencia nuevos enfoques para la ordenación de la pesca y la acuicultura que comprendieran la conservación y los aspectos tanto medioambientales como sociales y económicos. Se pidió a la FAO que formulara el concepto de pesca responsable y elaborara un código de conducta para fomentar su aplicación.

9. Posteriormente el Gobierno de México, en colaboración con la FAO, organizó en mayo de 1992 una Conferencia Internacional sobre la Pesca Responsable en Cancún. La Declaración de Cancún aprobada en dicha Conferencia se presentó, en junio de 1992, en la Cumbre de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro (Brasil), en la que se respaldó la preparación de un Código de Conducta para la Pesca Responsable. En la Consulta técnica de la FAO sobre la pesca en alta mar, celebrada en septiembre de 1992, se recomendó asimismo la elaboración de un código que tratara las cuestiones relativas a la pesca en alta mar.

10. En su 102.º período de sesiones, celebrado en noviembre de 1992, el Consejo de la FAO examinó la elaboración del Código. El Consejo recomendó que se concediera prioridad a las cuestiones relativas a la pesca en alta mar y pidió que se presentaran propuestas relativas al Código al COFI en su período de sesiones de 1993.

11. En su 20.º período de sesiones, celebrado en marzo de 1993, el COFI examinó en líneas generales el marco y contenido propuestos para dicho Código, incluida la formulación de directrices, y aprobó un calendario para la ulterior elaboración del Código. También pidió a la FAO que preparase, por la «vía rápida» y como parte del Código, propuestas para impedir cambios de pabellón de los buques de pesca que afectaran a las medidas de conservación y ordenación en alta mar. En consecuencia, la Conferencia de la FAO, en su 27.º período de sesiones, celebrado en noviembre de 1993, aprobó el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, que, en virtud de la resolución 15/93 de la Conferencia de la FAO, forma parte integrante del Código. También se reconoció y confirmó que la problemática del desarrollo responsable y la sostenibilidad de la acuicultura debería abordarse en el proceso de formulación de manera que reciba un tratamiento apropiado en el Código previsto.

12. Este reconocimiento implícito de la importancia de la gobernanza en la acuicultura se subraya en el artículo 9.1.1 del Código, en el que se requiere que los Estados «establezcan, mantengan y desarrollen un marco jurídico y administrativo adecuado que facilite el desarrollo de una acuicultura responsable». Además, al principio del nuevo milenio, se reconoce cada vez más el notable potencial para el uso del océano y las aguas costeras con fines de expansión de la maricultura. La cuestión pendiente en este campo es que, a diferencia de lo que ocurre en las pesquerías de captura, los principios aplicables del Derecho internacional y las disposiciones de los tratados proporcionan poca orientación sobre la práctica de la acuicultura en estas aguas. Sin embargo, los expertos concuerdan en que la mayor parte de la futura expansión de la acuicultura tendrá lugar en mares y océanos, ciertamente en aguas más alejadas de la costa, quizás incluso en alta mar. Se tendría que abordar el vacío reglamentario para la acuicultura en alta mar en caso de expansión de la acuicultura en tales aguas.

13. El Código se formuló de manera que se interpretase y aplicase de conformidad con las normas pertinentes del Derecho internacional, tal como se reflejan en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982. El Código también se ajusta al Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención, es decir, la de 1995 relativa a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios. También se ajusta, entre otras disposiciones, a la Declaración de Cancún de 1992 y a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en particular el Capítulo 17 del Programa 21.

14. La FAO elaboró el Código en colaboración con los organismos pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, incluidas las organizaciones no gubernamentales.

15. El Código de Conducta tiene cinco artículos introductorios: Naturaleza y ámbito de aplicación del Código; Objetivos del Código; Relación con otros instrumentos internacionales; Aplicación, seguimiento y actualización; y Requerimientos especiales de los países en desarrollo. Estos artículos introductorios van seguidos de un artículo titulado Principios generales, y de seis artículos temáticos sobre: Ordenación pesquera, Operaciones pesqueras, Desarrollo de la acuicultura, Integración de la pesca en la ordenación de la zona costera, Prácticas postcaptura y comercio, e Investigación pesquera. Como ya se ha señalado, el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar forma parte integrante del Código.

16. El Código tiene carácter voluntario. Sin embargo, ciertas partes están basadas en las normas pertinentes del derecho internacional tal como se recogen en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982. En cuanto a la pesca de captura, el Código también contiene disposiciones a las que se puede conferir o haber conferido ya carácter vinculante mediante otros instrumentos jurídicos obligatorios entre las Partes, como el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, de 1993. Por lo que respecta a la acuicultura, las disposiciones del Código favorecen implícitamente la gobernanza participativa del sector, que abarca desde su autorreglamentación a su gestión conjunta por representantes del sector y autoridades gubernamentales de reglamentación, y a las asociaciones comunitarias. El cumplimiento es autoimpuesto o se impone por la presión que ejercen los iguales, teniendo las asociaciones del sector la capacidad de excluir a quienes incumplen, en tanto que los gobiernos solo realizan comprobaciones periódicas.

17. En su 28.º período de sesiones, la Conferencia aprobó mediante la resolución 4/95, de fecha 31 de octubre de 1995, el Código de Conducta para la Pesca Responsable. En la misma resolución se pidió a la FAO que elaborara orientaciones técnicas apropiadas para facilitar la aplicación del Código, en colaboración con los Miembros y otras organizaciones pertinentes interesadas.

18. El papel en expansión y la contribución en aumento de la acuicultura al crecimiento económico, al bienestar social, así como a la seguridad alimentaria mundial se reconocieron y reiteraron en instancias internacionales como la Conferencia de la FAO y el Japón de 1995 sobre la Contribución de la Pesca y la Acuicultura a la Seguridad Alimentaria, la

Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, la reunión ministerial sobre pesca de 1999, la Conferencia de 2000 de la FAO y la NACA [Red de centros de acuicultura de Asia y el Pacífico] sobre la Acuicultura en el Tercer Milenio y su Declaración y Estrategia de Bangkok y, más recientemente, la Cumbre Mundial de 2009 sobre la Seguridad Alimentaria.

19. La aplicación del enfoque ecosistémico de la pesca y la acuicultura como estrategia para el desarrollo del sector contribuye a la aplicación de las disposiciones del Código, imponiendo de este modo la sostenibilidad técnica, ecológica, económica y social del sector.

20. Los conceptos y principios del enfoque ecosistémico de la pesca (EEP) no son nuevos ya que han sido incorporados en varios instrumentos y acuerdos internacionales. Éstos comprenden:

- la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 («Declaración de Estocolmo»);
- la Convención sobre el Derecho del Mar de las Naciones Unidas de 1982;
- la Declaración del Río de Janeiro y el Programa 21 adoptados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD);
- el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992;
- el Acuerdo de las Naciones Unidas relativo a las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios;
- el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable de 1995.

21. Un paso esencial fue dado en 2001 con la Declaración de Reykjavik de la FAO sobre la Pesca Responsable en el Ecosistema Marino que pedía, entre otras cosas, que la FAO elaborase «... directrices técnicas sobre las mejores prácticas con respecto a la introducción de consideraciones relativas al ecosistema en el manejo de la pesca.»

22. Más recientemente, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 2002) se aprobó una Declaración Política y un Plan de Aplicación relacionados con la pesca de captura, la salud del ecosistema y la conservación de la biodiversidad. En la Declaración, los Jefes de Estado convinieron «elaborar y facilitar el uso de diversos enfoques e instrumentos, incluido el enfoque basado en el ecosistema, la eliminación de prácticas de pesca destructivas, el establecimiento de zonas marinas protegidas ... y la integración de la ordenación de zonas marinas y costeras en sectores claves (apartado c) del párrafo 31).»

23. En 2003, la FAO publicó las Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable: La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca (Nº 4, Supl. 2, FAO, Roma, 2003, 133p.), intentando traducir el pedido de un enfoque ecosistémico en orientaciones operacionales aplicables al manejo de las pesquerías. En 2003, en ocasión del 25º período de sesiones del COFI, la FAO recibió elogios por estas orientaciones técnicas por parte del COFI. Éste sugirió a la FAO elaborar, mediante estudios de caso sobre pesquerías en pequeña escala, un juego de herramientas complementario al EEP que contuviese técnicas de evaluación rápida y descripciones de procesos participativos, resolución de conflictos, métodos de evaluación integrada de recursos e iniciativas de ordenación, incluida la cogestión y el desarrollo de capacidades.

24. Para proseguir esta tarea, el COFI sugirió la inclusión de definiciones más claras de la terminología relacionada con el EEP, una evaluación de sus consecuencias jurídicas, un mejor análisis de los objetivos sociales y económicos, la elaboración de indicadores del desarrollo del ecosistema, puntos de referencia y reglas resolutivas, y un análisis más profundo de los aspectos bioecológicos. Se subrayó igualmente que para la realización estos trabajos los pescadores debían ser considerados como parte integral de los ecosistemas acuáticos, teniendo en cuenta las repercusiones sociales y económicas de la aplicación del EEP.

25. En el 26º período de sesiones del COFI, celebrado en 2006, se advirtió que no existe aún una comprensión suficiente del modo de aplicación práctica del EEP. El propósito de las actuales orientaciones es profundizar en la comprensión de la función desempeñada por los aspectos humanos (es decir los procesos y factores sociales, culturales, económicos, políticos e institucionales) en la aplicación del EEP. Las presentes orientaciones abarcan tanto las pesquerías continentales como marinas y tienen que ver con la pesca industrial y de pequeña escala, la pesca recreativa y de peces ornamentales, tanto en las economías en desarrollo como en las desarrolladas.

26. Tal como en el caso de las Orientaciones sobre *El enfoque de ecosistemas en la pesca*, esta publicación se ha de leer como un suplemento de las Orientaciones técnicas para la pesca responsable: la ordenación pesquera de la FAO (Nº 4, Roma, 1999, 81p.).

INTRODUCCIÓN

¿Por qué se necesitan orientaciones sobre las dimensiones humanas del EEP?

En el seno de quienes intervienen en las pesquerías y en su ordenación los enfoques ecosistémicos se aceptan cada vez más, y se ha difundido considerablemente la necesidad de implantar un enfoque ecosistémico de la pesca (EEP). Se reconoce que un enfoque ecosistémico es esencial para la aplicación del Código de Conducta FAO para la Pesca Responsable (denominado de ahora en adelante «el Código») ya que dicho enfoque propone una vía para lograr el desarrollo sostenible en el ámbito pesquero.

Siguiendo a la publicación en 2003 de las Orientaciones Técnicas FAO sobre el EEP³, la presente obra responde a los pedidos de más información sobre los aspectos prácticos y la aplicación del EEP, enfatizando sus dimensiones humanas. Como la ejecución del EEP es una actividad cuyos fines son los seres humanos, que tiene lugar en el contexto de los objetivos y aspiraciones de una sociedad, es necesario comprender y tomar en consideración las fuerzas humanas involucradas. Tales fuerzas se manifiestan de múltiples maneras, y comprenden las políticas, el marco jurídico, las estructuras sociales, los valores culturales, los principios económicos, los procesos institucionales y toda otra forma pertinente de expresión del comportamiento humano⁴. Para resumir, cuatro son los «puntos de entrada» relativos a los factores humanos del EEP:

- los objetivos y factores sociales, económicos e institucionales son las fuerzas que motivan la necesidad de implantar un EEP;
- los costos y beneficios para los individuos y la sociedad resultantes de la aplicación del EEP tienen repercusiones y consecuencias sociales, económicas e institucionales;
- la aplicación de instrumentos y mecanismos de índole social, económica e institucional es crucial para una buena ejecución del EEP; y
- los factores sociales, económicos e institucionales que determinan los sistemas pesqueros pueden apoyar o limitar la ejecución del EEP.

³ FAO. 2003. *La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca*. FAO, Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. 133p. De ahora en adelante, esta publicación se mencionará como *Orientaciones sobre el EEP*.

⁴ De ahora en adelante, se hará mención de los diferentes componentes de los aspectos humanos (es decir, los procesos y factores sociales, culturales, económicos, políticos e institucionales) designándolos comúnmente como procesos y factores sociales, económicos e institucionales.

Aunque, por definición, en el EEP se incluyen los aspectos sociales, económicos e institucionales⁵, el enfoque es visto en algunos sectores –y pese a las intenciones de no limitar su alcance– como un concepto esencialmente biológico y ecológico; existe por ende la necesidad de que los restantes componentes del EEP sean comprendidos más adecuadamente. Se precisa de una aproximación integrada e interdisciplinaria al EEP; y respecto a su ejecución han surgido muchas preguntas, algunas de ellas referidas a los aspectos humanos. Tales preguntas son las siguientes: «¿Existe un planteamiento estándar para el EEP, y cuáles son los procedimientos comunes para realizar este enfoque?»; «¿Cuáles son las necesidades de información relacionadas con el EEP?»; «¿Cuáles son los costos y beneficios del EEP, y cómo se evalúan y priorizan los diferentes problemas?»; «¿A qué mecanismos y enfoques es posible recurrir para poner en ejecución el EEP?»; «¿Qué se entiende por ordenación adaptativa, y cómo se utilizan los indicadores en el ámbito del EEP?»; «¿Cómo mantener en el tiempo un EEP?»; «¿Existen requisitos específicos para la implantar este enfoque en los países en desarrollo o en un contexto de pobreza?»; y «¿Cómo ejecutar el EEP en la práctica, y qué diferentes etapas y actividades es preciso llevar a cabo con este fin?».

Estas Orientaciones persiguen responder a esas preguntas y llenar el vacío entre la necesidad de prestar más atención al contexto humano dentro del cual funcionan las pesquerías y el hecho de que los seres humanos, sus objetivos, comportamientos e instituciones son los elementos esenciales para la aplicación exitosa del EEP y del Código. Específicamente, sin considerar los aspectos humanos, el EEP no se puede implementar de forma idónea.

¿Por qué es necesario prestar atención a las dimensiones humanas del EEP?

- *Si no se presta atención a los aspectos humanos, el EEP fracasará, así como a menudo han fracasado los procesos de ordenación convencional.*
- *Si no se comprende por qué las personas hacen o no ciertas acciones, incluso las políticas mejor intencionadas, los marcos jurídicos mejor diseñados y los planes de ordenación se verán plagados de consecuencias no deseadas o no serán cumplidos del todo.*

⁵ El término *ecosistema* tiene diferentes interpretaciones. El EEP es un concepto según el cual los ecosistemas son sistemas socioecológicos que incluyen tanto los seres humanos y sus acciones, como los componentes biofísicos (ver el Glosario).

El EEP: historia y motivación lógica

Fundamento institucional

El EEP surgió de la convergencia de dos paradigmas importantes: la conservación y la ordenación pesquera. La conservación se concentra en la protección del medio ambiente natural, mientras que la ordenación pesquera tiene como principal objetivo la cosecha sostenible de un recurso con el propósito de satisfacer las necesidades sociales y económicas. Apoyándose en el concepto de desarrollo sostenible, el EEP se basa en la interdependencia entre la salud del ecosistema y el bienestar humano. El enfoque también está motivado por un mayor entendimiento de las interacciones entre las actividades de pesca y el ecosistema y por el pobre desempeño de la ordenación pesquera convencional. El marco conceptual del EEP son los principios, preocupaciones y orientaciones de política contenidos en las disposiciones del Código.

Los conceptos y principios del EEP no son por consiguiente nuevos, y se encuentran recogidos, además de en el Código, en diversos instrumentos, acuerdos y documentos de conferencia negociados durante los últimos decenios. Los dos documentos internacionales fundamentales del EEP – como también del Código– son la Declaración de 1972 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (la «Declaración de Estocolmo») y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, aprobada en 1982. En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), destacó tanto la importancia de colocar a las personas en el centro de las preocupaciones como la explotación sostenible de los recursos. En 1992 fueron aprobados la Declaración de Río sobre los principios del desarrollo sostenible y el Programa 21, que son textos que contienen amplias disposiciones relativas a los mares y océanos y a su ordenación. También se firmó el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y se elaboraron los principios cardinales de la ordenación de la biodiversidad para usos múltiples. Ello condujo a la adopción, en 1995, del enfoque ecosistémico como marco de acción primordial del Convenio. Siguió diversos acontecimientos internacionales, tales como la aprobación de algunas resoluciones afines por la Asamblea General de las Naciones Unidas (por ejemplo, la 61/105 y la 61/222) que contribuyeron a la aparición progresiva del EEP y de otros paradigmas relacionados.

Vinculados a las Naciones Unidas y a la agenda internacional existen numerosos esfuerzos nacionales y regionales e iniciativas para aplicar un enfoque más holístico a la gestión de la pesca y proteger los ecosistemas. También en el seno de otros sectores, como el forestal y de turismo, existen iniciativas paralelas que contribuyen a los esfuerzos internacionales en pro de enfoques y prácticas relativos al desarrollo sostenible. En el contexto de

los océanos cabe citar, entre los ejemplos de enfoques intersectoriales, la gestión pesquera basada en el ecosistema (EBFM), aplicada por el Consejo de Ordenación Pesquera del Pacífico de los Estados Unidos de América; el enfoque ecosistémico de gestión (EAM) adoptado por la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCLMRAR); el marco ecosistémico de ordenación pesquera contenido en la estrategia nacional Australiana sobre el desarrollo ecológico sostenible (ESD), y las iniciativas de manejo relativas al gran ecosistema marino (LME). Entre los principios generales y los objetivos de los distintos enfoques relacionados con la ordenación de los recursos naturales hay similitudes, pero también diferencias en cuanto a alcance y a los aspectos que reciben mayor atención (ver el Recuadro 1).

Además, el EEP se enlaza estrechamente con otros enfoques en los campos del desarrollo, los recursos naturales y la ordenación del espacio costero; por ejemplo, los enfoques relativos a los medios de vida sostenibles (EMVS) y el manejo integrado (MI). Éstos son complementarios al EEP, y hay de hecho entre aquéllos y éste una considerable superposición de principios fundamentales, filosofía y métodos.

Recuadro 1

Los enfoques ecosistémicos en la ordenación de recursos naturales: similitudes y diferencias respecto a puntos de partida y enfoques

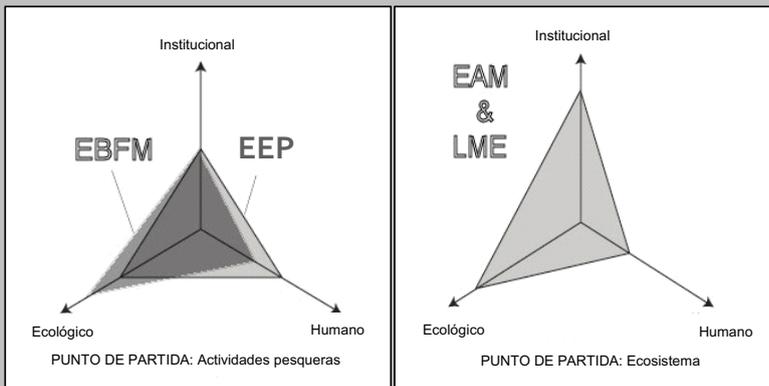
Entre los diversos enfoques ecosistémicos relacionados con la ordenación de los recursos naturales aplicados en la actualidad por diversas organizaciones a través del mundo se observan diferencias que resulta difícil cuantificar o ubicar en una escala de mediciones. Una distinción importante que es posible, es discernir si el proceso se origina en una perspectiva pesquera o en una visión holística general del ecosistema. El EEP y la gestión pesquera basada en el ecosistema (EBFM) se concentran en la ordenación, mientras que, por ejemplo, el enfoque ecosistémico de la ordenación (EAM) y enfoque relativo al gran ecosistema marino (LME) son conceptos que arrancan por lo general de una definición previa del ecosistema, en el cual el sector pesquero es uno entre varios otros.

Otra distinción posible se refiere a las disciplinas que se conexian con los distintos enfoques:

- disciplinas institucionales: aspectos de gobierno, incluyendo la coordinación y la colaboración intersectorial;
- disciplinas humanas: bienestar socioeconómico y consecución de objetivos económico-sociales; y
- disciplinas ecológicas: salud de los componentes del ecosistema biológico y sostenibilidad medioambiental.

Recuadro 1 (cont.)

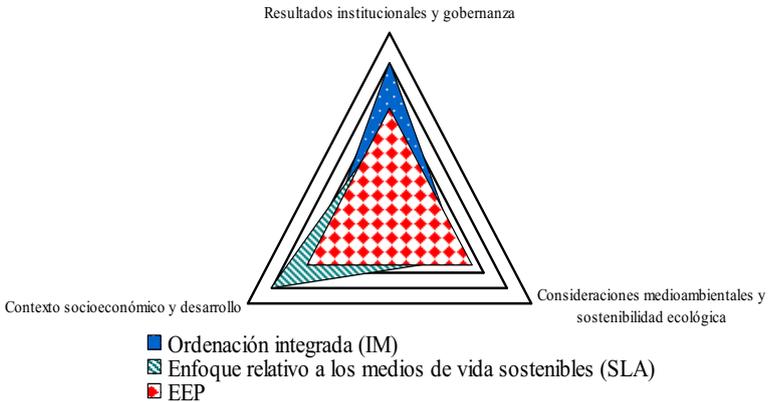
En correspondencia con los puntos de partida y la óptica holística, el enfoque ecosistémico de ordenación (EAM) y el enfoque relativo al gran ecosistema marino (LME) se centran por lo general más marcadamente –en particular en el caso de este último– en los aspectos ecológicos e institucionales que el EEP y la EBFM, que tienen una inclinación más ictiológica. Si se compara el EEP con la EBFM, la segunda pareciera tender más a la ecología que el primero: el EEP procura equilibrar las necesidades humanas y económico-sociales con las funciones ecológicas. En las figuras siguientes se trata de ilustrar estos matices de centralidad de los intereses y perspectivas.



Fuentes: Bianchi, G. 2008. The concept of ecosystem approach to fisheries in FAO. En: *The ecosystem approach to fisheries*. Bianchi, G. y Skjoldal, H.R. (eds). 2008. CABI Publishing, Reino Unido.
Christie, P., Fluharty, D.L., White, A.T., Eisma-Osorio, L. y Jatulan, W. 2007. Assessing the feasibility of ecosystem-based fisheries management in tropical contexts. *Marine Policy* (31): 239-250.

En la Figura 1,⁶ estas superposiciones y diferencias se ilustran partiendo de tres perspectivas disciplinarias similares, tal como fueron aplicadas a los enfoques ecosistémicos de ordenación de los recursos naturales del Recuadro 1.

⁶ Para una comparación más detallada, ver: *The ecosystem approach: issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook* (FAO Fisheries Technical Paper No. 443, 2003); y *Human dimensions of the ecosystem approach to fisheries: an overview of context, tools and methods* (FAO Fisheries Technical Paper No. 489, 2008).



Fuentes: ver la nota 6.

Figura 1. Superposiciones y centros de atención de los principales enfoques relativos al manejo de los recursos naturales y las áreas costeras

Principios y definición

La base del EEP es la ordenación pesquera con una perspectiva ampliada, en la que la pesquería es más que una entidad compuesta sólo por «los peces en el mar y personas en las embarcaciones»; tampoco se limita este enfoque a las especies comercialmente importantes o a los esfuerzos de manejo dirigidos únicamente a la cosecha. El EEP requiere que se atienda a las interacciones entre el núcleo de la pesquería –los peces y los pescadores– y otros elementos del ecosistema y del sistema humano asociados a la ordenación. El EEP se alinea con un enfoque ecosistémico (EE) general⁷, pero depende sobre todo de la capacidad de los gestores pesqueros de poner en ejecución, en el caso de la pesca, un EE(P). No obstante, esta condición no disminuye la responsabilidad de colaboración del sector pesquero a la hora de una aplicación multisectorial más amplia del EE:

«... el objetivo del enfoque de ecosistemas en la pesca es planificar, desarrollar y ordenar la pesca a fin de abordar las múltiples necesidades y aspiraciones de las sociedades, sin poner en riesgo la posibilidad de que las generaciones futuras se beneficien de la amplia gama de bienes y servicios que pueden obtenerse de los ecosistemas marinos.»

«... mediante el enfoque de ecosistemas en la pesca se procura equilibrar los diversos objetivos de la sociedad, teniendo en cuenta los conocimientos e incertidumbres relativos a los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas y de sus interacciones, y aplicar un enfoque integrado a la

⁷ Ver el Glosario.

pesca dentro de límites ecológicos fidedignos.» (Orientaciones sobre el EEP, pág. 16).

El EEP no contradice ni sustituye la ordenación pesquera convencional, sino que busca mejorar su aplicación y reforzar su pertinencia ecológica a fin de contribuir al desarrollo sostenible.

En consecuencia, el EEP debe abordar los siguientes principios:

- Mediante la gobernanza se debe asegurar tanto el bienestar humano y la equidad como el buen funcionamiento y equilibrio del ecosistema.
- Las pesquerías deben ser administradas con el fin de limitar en lo posible sus repercusiones negativas en el ecosistema.
- Es preciso mantener las relaciones ecológicas entre los recursos pesqueros que son objeto de búsqueda y captura y las especies dependientes o asociadas con tales recursos.
- Las medidas de manejo deben ser compatibles unas con otras a través de toda el área de distribución de la pesquería, es decir en la totalidad de la zona donde se desarrollan sus actividades, comprendidas, en caso necesario, las distintas jurisdicciones y planes de manejo.
- Es necesario aplicar el enfoque precautorio dado que el conocimiento de los ecosistemas es incompleto.

En consecuencia, el EEP es un concepto ampliado del paradigma de ordenación pesquera convencional⁸ que permite desarrollar acciones de análisis y ordenación con una óptica más extensa y holística. En términos conceptuales, esta idea puede parecer bastante clara, pero en la práctica su perfil y magnitud exactos variarán de una situación a otra, puesto que los sistemas de ordenación pesquera existentes son muy diversos y comprenden, fundamentalmente, desde las pesquerías de acceso libre y abierto hasta los marcos de ordenación más elaborados basados en especies múltiples y/o en derechos.

⁸ En las pesquerías comerciales en escala mediana y grande ha predominado durante las últimas décadas el paradigma de una ordenación centrada en la población de las especies objetivo. Sin embargo, muchas pesquerías en pequeña escala de especies múltiples llevan a cabo sus actividades libres casi de cualquier intervención a excepción del apoyo al servicio del desarrollo, o recurren a sistemas de ordenación convencionales. En esta publicación, el término «ordenación pesquera convencional» se usará para hacer referencia a una situación mundial, de la cual forma parte la ordenación centrada en las especies objetivo.

La Figura 2 ofrece un esquema simplificado del contexto en que se desarrolla el EEP, y el Cuadro 1 presenta algunos ejemplos de las consecuencias a que da origen la selección de distintos centros de interés en el ámbito del EEP. El concepto de «sistema pesquero» se estudia en la Parte I, Sección 2.1.

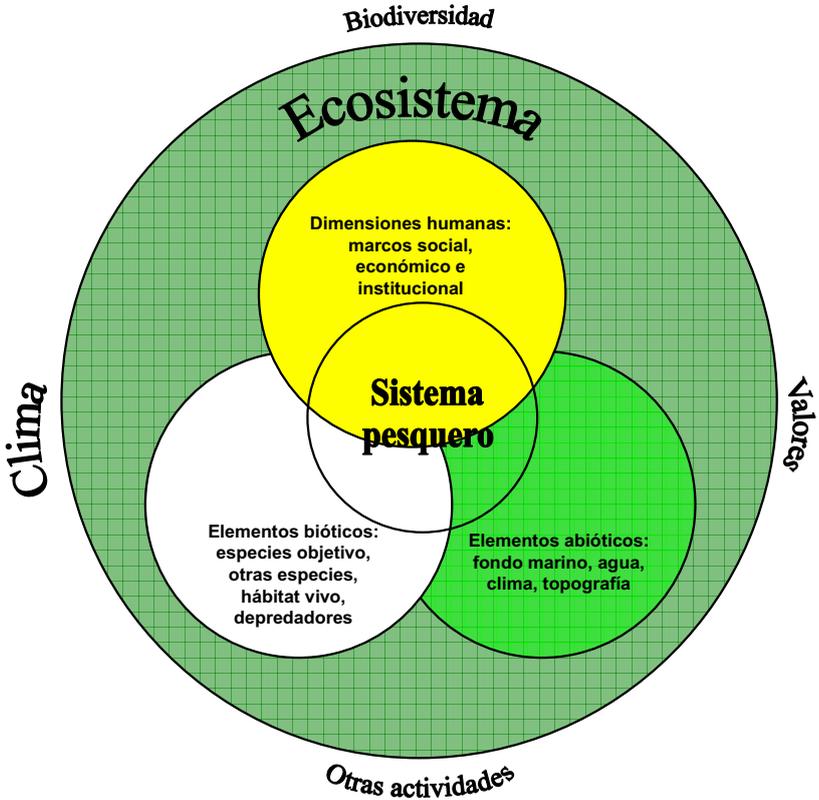


Figura 2. Componentes del EEP

Cuadro 1. Hacia la adopción del EEP: ejemplos de selección de diversos enfoques

Ordenación pesquera convencional	EEP
Las partes interesadas intervienen directa o indirectamente en las actividades pesqueras.	Las partes interesadas están en diversos lugares del sistema pesquero y en otros sectores del ecosistema.
La ordenación es realizada comúnmente por la autoridad gubernamental de pesca (de arriba hacia abajo).	Participación y cogestión con un amplio espectro de grupos de interesados.
Funciona mediante regulaciones y sanciones en caso de incumplimiento.	El cumplimiento de las regulaciones es estimulado por medio de incentivos.
Ordenación monoespecífica (o del recurso objetivo).	Ordenación ecosistémica multiespecífica amplia.
El foco es la pesca.	El foco es el sistema pesquero amplio.
Los indicadores se relacionan con las capturas y el estado de las poblaciones.	Los indicadores se relacionan con todas las partes del ecosistema acuático y con los bienes y servicios.
El único conocimiento válido para la adopción de decisiones es el científico.	Los conocimientos tradicionales, locales y científicos pueden ser usados para la adopción de decisiones.

¿Qué ventajas analíticas ofrece el EEP?

Debido a su óptica holística centrada en el sistema pesquero, el EEP proporciona un marco sistemático que contribuye a que se tomen en consideración y sometan a análisis todos los componentes pertinentes y el mayor número de problemas posible. No todos los problemas identificados inicialmente podrán ser abordados –porque en cierto momento se les habría dado escasa prioridad–, pero el EEP pone en marcha un proceso metodológico transparente que permite analizar y priorizar los problemas y los asuntos que son materia de preocupación.

Propósito y estructura de estas Orientaciones

Estas Orientaciones han sido elaboradas en apoyo a la aplicación del Código y su finalidad es proporcionar instrucción para la aplicación práctica del EEP, enfatizando las distintas funciones de los aspectos humanos relacionados con la planificación y ejecución del enfoque. Aunque se han diseñado como texto autónomo, deberían leerse como una publicación suplementaria de las *Orientaciones sobre el EEP* y a las iniciales Orientaciones Técnicas de la FAO para la Pesca Responsable N° 4, Ordenación pesquera⁹. Nótese que mientras que las *Orientaciones sobre el EEP* y las *Orientaciones sobre la ordenación pesquera* tienen una estructura similar, la presente publicación obedece a una pauta diferente con el objeto de dar cabida a los aspectos sociales, económicos e institucionales.

Existen también dos documentos de antecedentes y de información complementarios que proporcionan más detalles sobre muchos de los conceptos de aplicación práctica:

- The ecosystem approach: issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook (*FAO Fisheries Technical Paper* No. 443, 2003);
- Human dimensions of the ecosystem approach to fisheries: an overview of context, tools and methods (*FAO Fisheries Technical Paper* No. 489, 2008).

Las referencias a estos documentos y a otros documentos se dan a lo largo del texto en los lugares oportunos.

Las Orientaciones se aplican en particular a la pesca de captura en aguas continentales y marinas, pero muchos de los conceptos y procesos descritos son pertinentes para cualquier marco de manejo de los recursos acuáticos que adopta un enfoque holístico, integrado y participativo. Las Orientaciones están dirigidas a los gestores pesqueros, responsables de la toma de decisiones, investigadores, jefes de comunidades pesqueras, partes interesadas del sector y otros sujetos que intervienen en el desarrollo y ejecución del EEP.

⁹ FAO. 1999. *La Ordenación Pesquera*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4. Roma. FAO. 81p., mencionadas de ahora en adelante con el nombre de *Orientaciones sobre la ordenación pesquera*. Existe también una versión simplificada de las *Orientaciones sobre el EEP: Putting into practice the ecosystem approach to fisheries* (FAO. 2005. Roma, FAO. 76p.). Las *Mejores prácticas en la modelación de ecosistemas para contribuir a un enfoque ecosistémico en la pesca*, publicadas en 2009 (FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2, Add. 1. Roma, FAO. 88p.), proporcionan instrucción adicional.

PARTE I – VISIÓN GENERAL DEL PROCESO RELATIVO AL EEP Y A SU CONTEXTO

1. EL EEP: ¿CÓMO COMIENZA Y CUÁLES SON SUS ETAPAS?

1.1 Motivos que determinan el inicio de un EEP

Si bien la necesidad de implantar un EEP reúne opiniones concordantes, la ejecución del enfoque precisa de acciones encaminadas a la adopción de medidas prácticas específicas. Las *Orientaciones sobre el EEP* hacían notar que para conseguir la operatividad del enfoque era menester traducir los principios del EEP en objetivos calificados por casos y actividades¹⁰. Pero antes que nada, el proceso relacionado con el EEP debe ser iniciado. La ordenación pesquera es una actividad humana, y la opción de lanzar un EEP global o gradualmente estará basada en una decisión forjada por las personas. Ahora bien, ¿a quién compete esa decisión y qué fuerzas la impulsan?

Las iniciativas relacionadas con el EEP pueden arrancar en diversos planos y ser ejecutadas por diferentes conjuntos de partes interesadas que van, por ejemplo, de una comunidad deseosa de responder a preocupaciones precisas, a un colectivo ambientalista que persigue la conservación de la biodiversidad, o a un gobierno o agrupación de gobiernos que planean aplicar un EEP extenso en el marco de una política pesquera regional. Las preocupaciones acerca de la inadecuación actual de los marcos de ordenación pesquera y ambiental son importantes, pero el enfoque puede asimismo tener su origen en un acontecimiento específico ante el cual es preciso actuar, por ejemplo, el aumento de la contaminación o los desastres naturales; o estar relacionado con un compromiso político más general como los acuerdos multilaterales en que se convoca a las autoridades pesqueras nacionales o locales a entablar un proceso intersectorial.

1.2 El proceso relativo al EEP

El EEP, al igual que la mayoría de otras iniciativas, requiere una fase preparatoria. Si bien un departamento de pesca u otra autoridad de ordenación pesquera pueden ser las entidades que toman la decisión inicial general y juegan el papel de coordinadores y gestores¹¹, el convencimiento desde temprano de los principales interesados de la utilidad del enfoque es una condición indispensable. Considerando que el EEP parte de una óptica

¹⁰ Ver el Capítulo 1.4 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

¹¹ Para hacer referencia a la persona u organismo encargado del EEP –que en la mayoría de los casos será la autoridad de ordenación pesquera del gobierno–, en esta publicación se usan las expresiones *coordinador encargado del EEP* o *gestor encargado del EEP*.

integrada, es necesario establecer rápidamente acuerdos operacionales intersectoriales. La formación de un equipo multidisciplinario con capacidades interdisciplinarias y de comunicación es esencial desde el comienzo.

Para diseñar y ejecutar el EEP no existe un procedimiento estándar, pero en líneas generales el proceso debe comprender ciertos componentes predefinidos. En las *Orientaciones sobre el EEP*¹² se describía el desarrollo de un plan de ordenación asociado al EEP cuya estructura es similar a la de la ordenación pesquera tradicional en lo que respecta a la planificación, fijación de objetivos y evaluación de resultados (ver el Recuadro 2).

Recuadro 2

Componentes del proceso relacionado con el EEP

Una vez completa *la fase preparatoria inicial* – que comprende la información básica, la definición del alcance y la escala del EEP, la identificación de las partes interesadas principales y los temas generales que es necesario abarcar –, el proceso relacionado con el EEP incluye:

- *la determinación de los problemas* por afrontar y la formulación de una política del EEP;
- *la elaboración de un plan de ordenación del EEP* y de un catálogo de objetivos relacionados;
- la ejecución del EEP; y
- *el seguimiento y evaluación del EEP.*

Estos componentes del proceso se examinan más detalladamente en la Parte III.

Las vías que conducen al EEP son muy variadas y no hay un punto de partida único. Cualquiera de sus componentes puede servir de punto inicial. Muchas veces, el EEP funciona como un proceso evolutivo que se cimienta en el sistema de ordenación pesquera existente y se desarrolla paso a paso de acuerdo con necesidades y objetivos concretos. El EEP puede ser llevado a cabo por una comunidad pesquera ribereña o ser ejecutado en alta mar. En todo caso, el proceso debe ser iterativo, y la información y lecciones aprendidas durante la fase de seguimiento y evaluación deben retroalimentar los planes de política y de manejo y conducir a

¹² Ver el Capítulo 4, El proceso de ordenación, de las *Orientaciones sobre el EEP*. Con el objeto de un examen más detallado de la temática propia de este estudio, aquí el proceso relacionado con el EEP se analiza con arreglo a una división de componentes algo diferente de la que se seguía en las *Orientaciones*. Sin embargo, la lógica general y la secuencia son las mismas en ambas publicaciones (ver también la Parte III).

modificaciones de los componentes anteriores. Por lo tanto, el proceso tiende a adoptar la forma de un flujo circular de acciones (ver la Figura 3)¹³.



Figura 3. El proceso relacionado con el EEP y sus puntos de partida.

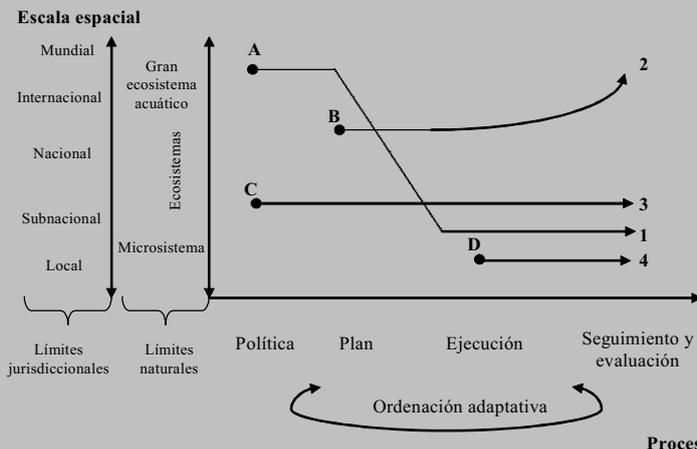
En algunos casos, el EEP puede iniciarse como reacción a una situación de emergencia más que como un proceso completo que, proyectado hacia el futuro, comenzaría por una fase de diseño de políticas. Así, el EEP se puede originar en un problema local específico que recibe una solución técnica, por ejemplo la introducción de dispositivos excluidores de tortugas o el establecimiento de áreas marinas protegidas. Sin embargo, la experiencia derivada de soluciones locales apropiadas –quizá a través de un proceso participativo integral–, y los conocimientos logrados cuando se actúa frente a problemas más amplios, pueden determinar una aproximación más holística y general al EEP que a su vez lleva a replantear una política pesquera o una política del ecosistema acuático y, por consiguiente, a reformular la ordenación. El Recuadro 3 presenta algunos ejemplos de vías que tienen su origen en los diferentes puntos de partida, incluidos los cambios posibles que puedan haber afectado a los límites y escala de un EEP específico en un contexto dado.

¹³ Ver también la Parte II, Sección 3 sobre Ordenación adaptativa.

Recuadro 3

Ejemplo de vías que conducen al EEP

El proceso relacionado con el EEP se puede originar en varias de sus mismas etapas; su alcance puede ser diverso y también pueden ser diferentes sus vías evolutivas. La siguiente figura presenta como ejemplos cuatro puntos de partida (A a D) y cuatro vías (1 a 4) de inicio y ejecución.



Vía A1: Comienza con un compromiso internacional que define una política relativa a los recursos acuáticos a nivel del gran ecosistema marino, y conduce, en este nivel, a los planes de ordenación integrada de los recursos naturales; sin embargo, la ejecución de los planes ocurre a nivel nacional (dentro de las áreas marinas bajo jurisdicción nacional, incluyendo la zona económica exclusiva (ZEE)) y comprende mecanismos de adaptación subnacionales para la ordenación pesquera en el ámbito de las políticas y planes internacionales.

Vía B2: Comienza con la revisión de las disposiciones de ordenación pesquera a nivel nacional existentes e incorpora los principios y la óptica del EEP, y conduce a un acuerdo subregional entre dos o más naciones que adoptan el EEP aplicándolo a recursos acuáticos compartidos o a recursos acuáticos transnacionales.

Vía C3: Comienza con la revisión de la política nacional con miras a la incorporación del EEP, y conduce, en consonancia con los principios de éste, a la adopción de enfoques holísticos, integrados y participativos de ordenación de las aguas territoriales del país, incluidas las aguas continentales, y comprende mecanismos plenamente operativos para el seguimiento y evaluación de la ordenación adaptativa.

Vía D4: Comienza como respuesta a una situación de crisis que estalla en el seno de la pesquería, por ejemplo de capturas incidentales registradas en una única pesquería, y que es resuelto implantando una medida técnica (por ejemplo, un dispositivo de exclusión de tortugas), y conduce eventualmente a la revisión de la política y de los procedimientos de ordenación puestos en práctica en esa pesquería o en otros ámbitos, según los principios del EEP.

2. ENTENDER LAS DIMENSIONES HUMANAS DEL CONTEXTO DEL EEP

2.1 El sistema pesquero: punto de partida para definir el alcance del EEP

Las *Orientaciones sobre el EEP* explican que éste comprende consideraciones económicas, sociales y ecológicas más amplias que las que encierra la ordenación pesquera tradicional¹⁴. Con el EEP, la perspectiva pesquera se extiende más allá del concepto convencional de «los peces y flotas pesqueras» para situar la pesquería en un triple contexto –biótico, abiótico y humano– compatible con una aproximación sistémica a la pesquería (ver la Figura 2). El sistema pesquero es un sistema socioecológico que, también en otros ámbitos además de las propias operaciones pesqueras, comprende los vínculos que se establecen entre las personas y el medio ambiente.

Los componentes del sistema pesquero que tienen particular incidencia en las presentes orientaciones son las partes interesadas y sus necesidades y aspiraciones, y los marcos normativos, jurídicos e institucionales asociados en los que estas últimas se inscriben. Estos elementos pertenecen a un contexto socioeconómico dado y se vinculan entre sí mediante valores sociales y culturales. Algunos componentes podrán estar en el núcleo del sistema (por ejemplo, los pescadores, que son los interesados primordiales, y las regulaciones locales de ordenación), mientras que otros estarán en la periferia (consumidores de productos pesqueros, ambientalistas y marcos jurídicos). En el sistema pesquero se establece un flujo vital que pasa por una «cadena de suministro» o «cadena pesquera» y conduce del pescado capturado en el mar, a través del sector pos-cosecha, al mercado y a los consumidores: es la secuencia que va del «anzuelo a la olla». Todos estos aspectos deben ser incorporados en el manejo amplio del EEP.

Sin embargo, es preciso adoptar una actitud de equilibrio y conciliar la adopción de una perspectiva ampliada con el control de costos o evitar sobrecargar las capacidades de gestión. El propósito es determinar para cada pesquería qué componentes del sistema pesquero (recursos, límites del ecosistema, actividades pos-cosecha, instituciones comunitarias, otros usuarios de los recursos, etc.) y qué problemas es necesario incorporar para asegurar la efectividad del EEP. En la Parte II, Sección 1 se discute también el orden de prioridades de las cuestiones que es necesario abarcar.

2.2 Límites y escalas

Una vez adoptada la decisión de implantar el EEP, la determinación de los límites espaciales y escala del enfoque contarán entre los primeros

¹⁴ Ver el Capítulo 1.4 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

elementos que será necesario atender. La escala de un sistema pesquero es muy variable, y los ecosistemas no suelen ser entidades nítidamente definidas provistas de límites inequívocos. La elección de la (o las) pesquería(s) y la delimitación de la superficie geográfica abarcada por un EEP dependerán de los problemas más amplios que se ha identificado; sin embargo, es indispensable realizar una demarcación preliminar del área interesada a fin de seleccionar las principales partes interesadas. Por consiguiente, en la práctica se trata, en esta etapa, de actividades preliminares e interactivas del proceso (ver también la Parte III, Sección 1).

Dependiendo de la situación local y de la lógica que ha guiado la decisión de instaurar el EEP, los límites espaciales pueden ya estar establecidos y reflejar el área jurisdiccional de un país o de un organismo pesquero regional, o coincidir con los límites físicos naturales (ver el Recuadro 3). En otras situaciones, estos límites podrían no ser apropiados y será necesario expandirlos para incluir los componentes esenciales del ecosistema. Más aún, la ordenación del EEP puede implicar diferentes escalas espaciales para abordar, desde un punto de vista de la gobernanza o administrativo, los distintos componentes del sistema específicos de cada caso (ver el Recuadro 4)¹⁵.

2.3 Identificación de las partes interesadas

Las personas son, por cierto, el núcleo de los aspectos humanos del EEP, y la identificación y participación de las partes interesadas es fundamental. La comprensión de los valores, necesidades, aspiraciones y las circunstancias que condicionan los medios de vida actuales de las personas son los elementos esenciales que conforman la política y que influyen en las decisiones de manejo. La participación de los interesados genera un sentido de propiedad respecto al proceso del EEP y aumenta las posibilidades de conseguir resultados exitosos y duraderos.

En todo proceso vinculado al EEP es imprescindible realizar un análisis de las partes interesadas, el cual, partiendo de una identificación de los sujetos, determina el grado de interés manifestado y la relación de los sujetos con los recursos y las materias que se examinan. El análisis debe elucidar quiénes pueden ser los asociados y a quiénes se deberá consultar, así como quiénes tienen intereses ajenos al proceso y no se requiere consultar. No todos los sujetos tienen el mismo nivel de interés por los asuntos relativos a la ordenación de los recursos, y los sujetos pueden por lo tanto optar por comprometerse más o menos en las diferentes etapas del procedimiento de consulta.

¹⁵ Ver también el Capítulo 4.1.2 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

Recuadro 4

Definir los límites y la escala de un EEP

La gestión de cualquier sistema requiere la especificación de sus límites. La determinación de los límites apropiados para un EEP es una tarea difícil. El reto se complica al tener que conjugar los límites biofísicos de los ecosistemas con las barreras sociales, económicas e institucionales. Las unidades de gestión se pueden definir a fin de reflejar las unidades biológicas de poblaciones y realidades oceanográficas, o sobre la base de los factores humanos para reflejar la naturaleza cohesiva de una comunidad de pescadores (por ejemplo, redes sociales) o realidades políticas (por ejemplo, los límites jurisdiccionales). Los factores que son de mayor importancia en el establecimiento de fronteras tienden a variar en función del contexto. La cuestión de escala es importante en tres aspectos en relación a la gestión de EEP:

- En primer lugar, es importante entender si los aspectos sociales, económicos e institucionales en la aplicación del EEP varían dependiendo de la escala de la pesquería y su sistema (por ejemplo, local, nacional, regional, o incluso de más amplia escala), y de qué manera.
- En segundo lugar, en la aplicación del EEP será importante abordar los desafíos en la gestión de la pesca en que las escalas humanas (sociales, económicas e institucionales) son diferentes a las del recurso, o a las de la actividad de cosecha (pesca).
- En tercer lugar, la administración de una determinada pesquería puede ser necesaria en múltiples escalas, y esto puede implicar un proceso de «ampliación» o «reducción». Por ejemplo, si la gestión de una pesquería ya está implementada en una amplia escala geográfica (por ejemplo, estado, provincia o nación), puede ser necesario reducir la gestión para trabajar en el ámbito local. Del mismo modo, cuando ya existen sistemas de ordenación a nivel local o de comunidad para ecosistemas locales, puede ser necesario ampliarlos a fin de permitir la heterogeneidad espacial y las diferentes modalidades humanas e institucionales. Estas situaciones implican la necesidad de posibles «vínculos entre escalas».

Recuadro 5**¿Quiénes son las partes interesadas en un EEP?**

En el contexto del EEP, las partes interesadas se pueden definir como aquellos individuos, grupos, organizaciones o asociaciones que participan, tienen intereses o se ven afectados (positiva o negativamente) por el uso de los recursos pesqueros y el manejo del ecosistema. Las partes interesadas pueden comprender grupos a quienes atañen las consecuencias de las decisiones de política y/o de ordenación; grupos a quienes incumben las políticas y/o las decisiones relativas a la ordenación; grupos cuyos medios de vida dependen de los recursos pesqueros; grupos que formulan reclamaciones sobre un área o ciertos recursos; grupos (por ejemplo, empresas petroleras o acuícolas) que desarrollan actividades que repercuten en una zona o un recurso, o grupos (por ejemplo, submarinistas, la comunidad científica, los ambientalistas) que ostentan intereses específicos dentro de una zona o sobre algunos recursos.

El análisis de las partes interesadas es también una herramienta analítica importante para estimular la transparencia. Persigue entender las relaciones y las dinámicas de poder (ver el Recuadro 6) y ofrece indicaciones acerca del lugar donde podrían ocurrir en el futuro conflictos entre los grupos de partes interesadas, y permite tomar oportunamente medidas de mitigación. La falta de identificar e involucrar a todos los grupos relevantes puede conducir a conflictos posteriores en el proceso de gestión y requerir costosas intervenciones para resolver problemas¹⁶.

¹⁶ El Documento Técnico de Pesca N° 849 de la FAO sobre los aspectos humanos del EEP discute en más detalle aspectos relacionados con la participación de los interesados. El Anexo de esa publicación se refiere a algunos instrumentos de participación que tienen pertinencia en para este análisis.

Recuadro 6

Comprender las relaciones y dinámicas de poder

Entre los grupos de partes interesadas pueden existir diferencias de poder, por ejemplo, entre grandes empresas industriales y pescadores en pequeña escala, o entre diferentes grupos sociales de una comunidad pesquera, o entre estructuras de liderazgo democráticas contrapuestas a las autoritarias, o entre estructuras modernas contrapuestas a las tradicionales. Las dinámicas de poder suelen determinar la buena disposición de los interesados a intervenir en los procesos de política y de ordenación relacionados con el EEP. Las relaciones de poder desiguales (percibidas o reales) son susceptibles de traducirse en una participación escasa o distorsionada, y ciertos intereses pueden, en consecuencia, no verse representados y las decisiones conducir a resultados injustos. Para garantizar una participación efectiva de los distintos grupos en el proceso asociado con el EEP, es por lo tanto importante entender el funcionamiento de las relaciones de poder.

Entre los indicios que apuntan a relaciones de desigualdad de poder cabe mencionar los siguientes:

- el clientelismo, que perpetúa la impotencia de los grupos vulnerables al mantener situaciones de dependencia en lugar de fomentar la autosuficiencia;
- la manipulación política y la cooptación por agentes poderosos, incluidas las autoridades pesqueras;
- la carencia de responsabilidad o autoridad de los representantes;
- la falsa creencia de que la equidad se puede conseguir prescindiendo del pleno ejercicio de los derechos y de la creación de capacidad;
- la representación y satisfacción de intereses personales en lugar de los de la sociedad o de los usuarios de recursos;
- las frecuentes infracciones contra la reglamentación que no reciben sanción; y
- la carencia de derechos de uso y de ordenación claramente definidos.

2.4 Entender los objetivos y valores sociales

El requisito de entender las necesidades y aspiraciones de las partes interesadas –que se reflejan generalmente en los objetivos y valores sociales– se vincula estrechamente con la necesidad de conocer la identidad de dichas partes. Los objetivos y valores sociales evidencian acuerdos compartidos entre los grupos de individuos (tales como una nación, una pequeña comunidad o un conjunto de usuarios de recursos) sobre lo que es bueno, deseable y justo, sus aspiraciones y esperanzas.

Son los valores y objetivos generales de una sociedad los que constituyen el contexto de la gobernanza pesquera, de las políticas, de los sistemas de ordenación, de las orientaciones de la investigación y de la reglamentación, así como de la formulación de la normativa relacionada con el EEP. Aunque los objetivos sociales generales pueden estar consagrados en la constitución del país y en las políticas que conforman la legislación y los sistemas de ordenación pesquera, no siempre existe un consenso amplio en cuanto a estas leyes y sistemas. En realidad, la sociedad encierra una combinación heterogénea de personas y agrupaciones con diferentes valores y objetivos.

Por lo tanto, al formular las políticas y determinar las estrategias y planes más apropiados para la implantación del EEP, podría no ser posible reflejar una posición consensual que incorpore plenamente todos los objetivos y valores de las agrupaciones que intervienen en el sistema pesquero. Es muy probable que haya aciertos y falencias y que se deba de hacer concesiones. De ahí que el proceso debe ser participativo y transparente y estar bien documentado a fin de que los interesados puedan comprender la razón de las decisiones. En la Parte III, Sección 3¹⁷ se profundiza en el asunto de la formulación de una normativa relacionada con el EEP.

2.5 Valores humanos de los servicios del ecosistema

Con el objeto de evaluar las opciones y priorizar las políticas y objetivos del EEP, es preciso comprender los servicios que el ecosistema puede brindar a los seres humanos. Los servicios ecosistémicos se agrupan en cuatro categorías¹⁸:

- *La categoría de los servicios de provisión*, que comprende los productos que es posible obtener del ecosistema, por ejemplo, alimentos (pescado), combustible, recursos genéticos, productos farmacéuticos y agua dulce.
- *La categoría de los servicios de regulación*, que comprende los procesos del ecosistema relacionados con la calidad del agua, los controles biológicos, el clima, etc.
- *La categoría de los servicios culturales*, que comprende los bienes intangibles que las personas pueden obtener para enriquecimiento espiritual, recreación, experiencia estética, amén de otros beneficios no materiales.

¹⁷ En el Capítulo 4 de las *Orientaciones sobre el EEP* se describe un procedimiento para diseñar objetivos a partir de los principios y objetivos sociales.

¹⁸ Millennium Ecosystem Assessment. 2003. *Ecosystems and Human Well-Being – A Framework for Assessment*. Island Press. 212p.

- *La categoría de los servicios de apoyo*, que son aquellos que se necesitan para producir los demás servicios del ecosistema; su repercusión en las personas puede ser indirecta o tener lugar durante un período prolongado.

Los diferentes servicios encierran valores para los individuos y para la sociedad. Todas las decisiones relativas a una actividad asociada al ecosistema influirán en el caudal de servicios proporcionado por el sistema natural y repercutirán directa o indirectamente en el bienestar humano. Los gestores del EEP deben comprender de qué formas las partes interesadas son afectadas por las decisiones que se han adoptado y cómo valoran ellas los servicios que reciben.

Se trata de una tarea difícil a causa de la diversidad de los servicios ecosistémicos proporcionados y la multiplicidad de valores y partes interesadas. Como primer paso para comprender tales valores sería necesario involucrar a los sujetos a fin de elaborar una matriz de los servicios que podrían verse afectados por la ordenación del EEP. La inclusión de un amplio abanico de interesados ayudaría a definir, en escalas que van de lo local a lo mundial, quiénes son los sujetos que defienden los varios valores, ya que así se ofrecería una idea global de los servicios potenciales relacionados con ecosistemas específicos (ver también la Parte II, Sección 1 y la Parte III, Sección 4)¹⁹.

2.6 Marcos jurídico, político e institucional

Los objetivos y valores sociales influyen en la política y quedan reflejados en los marcos jurídico, político e institucional. Tal como se ha visto más arriba, los conceptos relacionados con el EEP están contenidos en diversos instrumentos y acuerdos internacionales. También existen marcos regionales, nacionales y locales que conciernen al EEP. Compete al gestor del EEP comprender la naturaleza de éstos y la forma en que afectan al proceso ecosistémico, y los cambios requeridos para ejecutar el enfoque.

El EEP solo puede implantarse eficazmente en el ámbito de un marco global de ordenación. Entre los conceptos normativos esenciales que inciden en los acuerdos institucionales están:

- el enfoque precautorio²⁰;

¹⁹ Mayores informaciones sobre los servicios del ecosistema y los métodos de evaluación se dan en los Capítulos 3 y 6 del Documento Técnico de Pesca N° 849 de la FAO sobre las dimensiones humanas del EEP, y en las *Orientaciones sobre el EEP* (ver por ejemplo el Anexo 3 sobre Evaluación económica).

²⁰ Ver FAO. 1997. *Enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 2. Roma, 64p.

- la participación efectiva de las partes interesadas;
- los enfoques de ordenación pesquera y del ecosistema, incluida la asignación de derechos y uso; y
- la coordinación y las interacciones entre sectores.

Para el funcionamiento del marco concebido en su totalidad, una *adecuada gobernanza* es un requisito fundamental.

Los conceptos normativos del EEP y sus efectos en los acuerdos institucionales y jurídicos se discuten con más detalle en la Parte II, Sección 2²¹.

2.7 El contexto socioeconómico

Para seleccionar los enfoques mejor adaptados al contexto de ordenación es preciso entender las características socioeconómicas y demográficas del sistema pesquero. A continuación se examinan algunos aspectos que tienen que ver con el contexto socioeconómico del EEP.

2.7.1 Empleo y medios de vida

La contribución de la pesca al empleo y a los medios de vida varía considerablemente de un país a otro y dentro de un mismo país. Es probable que la introducción del EEP afecte tanto positiva como negativamente a esta parte de la economía nacional. Se observarán posibles cambios por ejemplo en los patrones de empleo y los niveles de ingreso de quienes participan en las actividades pesqueras y de otros usuarios de los recursos; en la escala de competencias de los empleados, y en el grado de dependencia respecto de la pesquería o del ecosistema. Es recomendable que estos factores sean cuantificados y tomados en cuenta antes de poner en ejecución el EEP.

Los cambios en las operaciones pesqueras tras la implantación del EEP afectarán seguramente no solo al empleo y los medios de vida de los pescadores; otras categorías socioprofesionales y subsectores también sufrirán repercusiones debido a las modificaciones indirectas experimentadas por la cadena de suministro de productos básicos, y a causa de las vinculaciones que se establecen en el seno del sistema pesquero mismo. Por el lado de la oferta, las operaciones pesqueras serán alteradas por actividades «aguas arriba» tales como: i) inversiones (por ejemplo, embarcaciones, motores y aparejos); ii) costos operativos (por ejemplo, combustible, hielo, alimentos, cebos, mano de obra); y iii) costos de mantenimiento, y por actividades pos-cosecha «aguas abajo» (por ejemplo, elaboración y comercialización). Otros usuarios de recursos pueden padecer repercusiones análogas, por ejemplo en el sector del turismo.

²¹ Los aspectos jurídicos e institucionales se discuten también en el Capítulo 4.2 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

2.7.2 *Situación económica de las pesquerías*

Para poder evaluar las repercusiones económicas potenciales de las decisiones de manejo, los gestores del EEP deben comprender la estructura económica y fortaleza de los subsectores que componen el sistema pesquero. En lo que respecta a las operaciones pesqueras, se deben analizar, entre otros, los siguientes aspectos:

- las motivaciones que impulsan a las personas a incorporarse en una pesquería (existen factores «de empuje» como la escasez o falta de alternativas económicas para la población local, y factores «de atracción» que seducen a los miembros nuevos de una pesquería, como el dinero que pueden ganar con las actividades pesqueras);
- saber si los beneficios o la renta económica están siendo maximizados;
- el grado de dependencia de la pesquería de subvenciones u otras formas de asistencia; y
- saber si la pesquería comprende un gran número de pequeñas embarcaciones propiedad de muchos individuos, o un pequeño número de grandes embarcaciones propiedad de unos pocos.

Gracias a esta información se podrán evaluar los posibles efectos de las opciones de manejo y la necesidad de acciones de mitigación. Los gestores pesqueros deberán por ejemplo estudiar qué alternativas se ofrece a la mano de obra desplazada cuando es necesario reducir el esfuerzo de pesca, y cómo proveer medios de vida alternativos (ver también la Parte II, Sección 2).

2.7.3 *Comercio y mercados mundiales*

Las exportaciones pesqueras y de productos derivados han crecido constantemente a lo largo de las últimas décadas, y casi el 40 por ciento de la producción pesquera mundial entra ahora en el comercio internacional. Asimismo, en años recientes ha habido iniciativas importantes encaminadas a apoyar la función de los gobiernos en asegurar prácticas de pesca responsable en todo el mundo. Aunque la Organización Mundial del Comercio (OMC) –establecida en 1995 en sustitución del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) – no ha estipulado acuerdos específicos sobre el medio ambiente, los derechos de los gobiernos en materia de protección ambiental –añadidos eso sí a la satisfacción de ciertas condiciones– han sido recogidos en los acuerdos de la Organización; y algunos de éstos contienen disposiciones que tratan de las preocupaciones ambientales. Los objetivos del desarrollo sostenible y de la protección del ambiente están en el preámbulo del acuerdo que crea la OMC.

Los miembros de la OMC pueden tomar medidas «necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales» y «medidas para la conservación de los recursos naturales».

Esta disposición alude a la facultad de llevar a cabo actuaciones que de otra manera no estarían permitidas por la reglamentación de la OMC. Tal principio ha quedado confirmado también en ocasión de varias disputas sobre el pescado y los productos pesqueros. No obstante, las acciones de índole ambiental deben ser aplicadas sin que constituyan una discriminación arbitraria o injustificada o una restricción encubierta de los intercambios comerciales internacionales. En otros términos, si un gobierno decide mejorar su propio medio ambiente, las mencionadas medidas deben aplicarse del mismo modo a los productos de proveniencia nacional o extranjera.

Cuando se instaure un EEP, es indispensable que todas las partes interesadas encargadas de la formulación de las políticas y planes de ordenación comprendan las repercusiones de la globalización y del comercio pesquero internacional en el manejo y uso de los recursos del ecosistema. De hecho, el alcance y la celeridad de la globalización y sus repercusiones en las actividades pesqueras nacionales son una gran responsabilidad para los gobiernos nacionales a la hora de garantizar la sostenibilidad de las acciones de ordenación pesquera, incluidas las que atañen al comercio internacional. Para hacer frente a este desafío se debe abordar también problemas que normalmente no son parte del mandato de los departamentos de pesca. Es en este campo que la colaboración intersectorial y los equipos multidisciplinarios son especialmente importantes.

2.7.4 Aspectos de distribución y equidad.

La equidad intergeneracional (es decir, la justa asignación y aprovechamiento de los recursos por la generación actual y las generaciones futuras) y la equidad intrageneracional (es decir, la justa asignación y aprovechamiento de los recursos por la generación actual) ocupan un lugar central en el concepto de ordenación pesquera sostenible ligada al EEP, y deben, por consiguiente, funcionar como sus principios rectores.

Por lo tanto, al diseñar las políticas y planes y seleccionar las opciones de manejo apropiadas, es necesario considerar con atención las propuestas y decisiones relativas a los beneficios y costos a corto y largo plazo. Las políticas, planes de manejo y medidas relacionados con el EEP deben procurar mejorar el estado de los ecosistemas y de los recursos para las generaciones actuales y futuras, porque ello conduce a la sostenibilidad social, económica e institucional duradera. Es probable que, a corto plazo, la aplicación del EEP pueda llevar a una reducción del esfuerzo de pesca con efectos limitantes para algunas personas, en especial en zonas donde no es posible encontrar o introducir medios de vida alternativos o medidas de ayuda transitorias. Los efectos distributivos se estudian también en la Parte II, Sección 1.

2.7.5 *Pobreza y vulnerabilidad*

Para implantar el EEP en un contexto de pobreza es preciso entender cabalmente la situación local, dada la particular vulnerabilidad a los cambios de las partes interesadas en lo que respecta a sus medios de vida. También es necesario seleccionar muy cuidadosamente los enfoques que se va a adoptar para asegurar la participación efectiva de los individuos, sobre todo cuando se trata de integrar a grupos marginados.

La pobreza en los ambientes pesqueros se puede interpretar tanto como el resultado de un manejo inadecuado (por ejemplo, el agotamiento de las poblaciones) o como un efecto perjudicial derivado, resultante de la adopción de las medidas para llevar a cabo la ordenación pesquera responsable. Tal efecto proviene de que, desde un punto de vista ético y político, es por lo general difícil excluir a las personas pobres de las actividades pesqueras sin proponerles fuentes de alimentos o medios de vida alternativos. Por lo demás, cuando la exigencia primordial de subsistencia son los alimentos, las prácticas de pesca responsable, para quienes dependen de la pesca, son una consideración secundaria. Tampoco es posible superar la pobreza de las comunidades necesariamente mediante la ordenación pesquera o manejo del ecosistema, ya que la pobreza no siempre está directamente relacionada con la cuantía de los recursos o de la captura. Por ejemplo, a pesar de que en algunas comunidades los pescadores están autorizados a capturar y comercializar volúmenes de pescado aceptables, la pobreza estructural puede ser todavía predominante porque se carece de acceso a los servicios sanitarios y sociales, las infraestructuras físicas son deficientes y la representatividad política es inadecuada. Más aún, es posible que las estructuras sociales e institucionales impidan a los pobres y grupos marginados influir en el acceso y uso de los recursos.

Aunque la pesca no siempre produce ganancias elevadas, las actividades pesqueras son a menudo para muchos hogares el medio de vida y la ocupación que impide que las personas se sumen en una pobreza aún mayor. Desde un punto de vista económico, la rentabilidad generada por estas actividades puede ser nula, pero desde un ángulo social y cultural la pesca es una forma vital de sustento. En las regiones donde los empleos alternativos escasean y la seguridad social es rara, la pesca representa un sistema del bienestar o una red de seguridad que reduce la dependencia y la vulnerabilidad porque limita la exposición y susceptibilidad al riesgo. Cuando por razones naturales la pesca se practica como actividad estacional, la pobreza puede ser también un fenómeno estacional. La situación de vulnerabilidad de los hogares pesqueros pobres puede verse exacerbada por intervenciones políticas o administrativas que restringen el acceso a los recursos; por consiguiente, es imprescindible entender y tomar en cuenta el contexto de vulnerabilidad en el que operan los usuarios a la

hora de diseñar e implantar políticas y medidas de manejo. (ver también la Parte II, Sección 5).

2.7.6 *Cuestiones de género*

En muchas sociedades y agrupaciones humanas, las instituciones y valores sociales son factores que tienden a mantener y reproducir las diferencias en las relaciones de poder y en las relaciones económicas y sociales entre hombres y mujeres. Estas diferencias dan origen, en la mayoría de los grupos, a formas de inclusión o de exclusión. Hombres y mujeres asumen en el sistema pesquero distintas funciones, derechos, responsabilidades y obligaciones, y por ende también el curso de sus vidas y sus necesidades siguen pautas diversas. Aunque la función de cada sexo y las relaciones entre personas de distinto sexo son específicas de situaciones concretas y deben ser objeto de análisis en profundidad, existe en general una división del trabajo por género, siendo los hombres quienes se dedican mayormente a la captura del pescado (pescando desde embarcaciones), mientras que las mujeres realizan en tierra actividades como la piscicultura, la elaboración y la comercialización. En las zonas donde las mujeres participan en la captura y en actividades previas a la pesca, a menudo se encargan de preparar y reparar redes o preparar carnadas, o de financiar las actividades de pesca que llevan a cabo los hombres.

En el sector pesquero, los programas e iniciativas de manejo se dirigen principalmente a los hombres de la comunidad, estimándose que las mujeres son agentes secundarios de menor relevancia. Esta visión no solo refuerza y perpetúa la tradicional división jerárquica del trabajo y de la adopción de decisiones, sino que se aleja también de los principios básicos de participación y justicia social en que se fundamenta el EEP.

Para introducir las políticas, planes y medidas de ordenación relacionadas con el EEP, es preciso tomar en consideración los distintos efectos que estas intervenciones tienen en los hombres y las mujeres. Las cuestiones de equidad de género deberían formar parte de los programas de desarrollo, y especialmente del manejo de los recursos. Dentro del contexto social, económico y político existente, la planificación de género debe tomar en cuenta las necesidades prácticas de ambos sexos – derivadas de las funciones específicas que se prescriben a cada sexo–, así como los intereses estratégicos de las mujeres (es decir, considerar aquellos elementos que permiten superar la posición de general subordinación de la mujer respecto al hombre). La incorporación de aspectos de género en el EEP significa llevar a cabo una planificación enfocada no solo a dar igualdad de trato a los hombres y mujeres involucrados en las actividades pesqueras sino planificar para garantizar resultados equitativos. Por lo tanto, al formular políticas y planes en el ámbito del EEP es deseable recurrir a métodos participativos,

porque éstos brindan oportunidades para la satisfacción de las necesidades propias de cada sexo.

¿Cuáles son los principales aspectos del contexto social, económico e institucional que es preciso considerar en el ámbito del EEP?

Para aprovechar adecuadamente los aspectos humanos relacionados con el EEP, es necesario entender el sistema pesquero –el cual se define de acuerdo con la escala y límites del EEP– así como los elementos que lo componen, «desde el anzuelo hasta la olla», y en especial:

- *las partes interesadas, sus diferentes objetivos y aspiraciones, y las relaciones de poder que se establecen entre los grupos;*
- *los servicios proporcionados por el sistema acuático y su valoración por los grupos de partes interesadas y la sociedad;*
- *los marcos jurídico, normativo e institucional;*
- *el contexto socioeconómico del sistema pesquero, incluido el empleo y los medios de vida, la situación económica de las pesquerías, el comercio y los mercados mundiales, los efectos distributivos y la equidad, la pobreza y la vulnerabilidad y las cuestiones de género.*

3. LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON EL EEP

3.1 El principio de la «mejor información disponible»

Los enfoques ecosistémicos son percibidos a menudo como enfoques costosos que requieren gran cantidad de datos, análisis complejos e información abundante. En algunos casos esto puede ser verdad, pero hay muchas opciones y cauces para establecer un EEP que no resultarían más onerosos que la ordenación pesquera convencional. Por ejemplo, la «mejor información [científica] disponible»²² podría a veces limitarse al conocimiento tradicional y a las evaluaciones pesqueras básicas. Siempre que el enfoque precautorio se aplique correctamente, la insuficiencia de datos científicos no debería impedir la aplicación del EEP. Tal como se ha mencionado anteriormente, pueden existir marcadas diferencias entre los puntos de arranque y las vías que conducen al EEP, decidiéndose a menudo que un método de aplicación progresiva resulta ser más eficaz. Entonces, el conjunto mínimo de datos útiles podrá simplemente ser aquella información que permite a gestores y a otras partes interesadas adquirir una apreciación

²² El Código estipula que las mejores pruebas científicas disponibles han de constituir el fundamento de las medidas de conservación y ordenación (ver por ejemplo el Artículo 7.1.1). El Código también expone los requisitos generales de la investigación pesquera (Artículo 12).

general aceptable del sistema pesquero. Es probable que la mejor información disponible provenga de una combinación de datos cualitativos y cuantitativos generados por distintas fuentes y de la aplicación de varios tipos de conocimiento.

En las *Orientaciones sobre el EEP* se presenta una visión general de los requisitos y uso de la información para los distintos aspectos del proceso relacionado con el EEP²³. En este capítulo se suministra orientación general sobre la generación y uso de la información relacionada con las dimensiones humanas, las características de los sistemas de información que respaldan una aplicación idónea del EEP y otros pormenores en materia de información.

3.2 Sistemas de información

El propósito de los sistemas de información –incluidas tanto las investigaciones como la recolección rutinaria de datos (por ejemplo, estadísticas pesqueras, perfiles de género, índices de pobreza) – es proporcionar datos útiles para la adopción de decisiones. La investigación y la recolección de datos se han de limitar a producir aquellos materiales que son indispensables para la toma de decisiones para el proceso relacionado con el EEP. Esto vale para la información biológica y ecológica, pero en especial para la investigación en ciencias sociales y la recolección de datos, que son tareas que con frecuencia llevan mucho tiempo, entrañan costos elevados y suelen ser invasivas. Por lo tanto, es necesario definir claramente cuáles son las necesidades de datos; la metodología de recolección deberá ser apropiada para el contexto social; y el procedimiento de acopio evitar en lo posible entorpecer las actividades pesqueras. Se deberá asimismo contar con el apoyo de las partes interesadas.

3.3 Integración de diferentes sistemas de conocimientos

La información puede ser obtenida de diferentes sistemas de conocimientos más o menos compatibles entre sí. El EEP deberá basarse en los siguientes tipos de conocimiento:

- el conocimiento tradicional (o el saber indígena), que es normalmente un acervo cultural profundo que ha conocido una evolución y es transmitido de generación en generación por determinados grupos, a menudo de aborígenes;
- el conocimiento local, que habitualmente es un conjunto de información más reciente compartido por personas de una determinada región;
- el conocimiento científico, que normalmente es generado mediante experimentos cuidadosamente diseñados, la deducción y la

²³ Ver el Capítulo 2 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

observación llevados a cabo en un ambiente académico y en base a métodos técnicos y a conceptos procedentes de las ciencias sociales o naturales.

A menudo, la información estará disponible en los tres sistemas de conocimientos y comprenderá tanto elementos cualitativos como cuantitativos. Sin embargo, esta diversificación puede causar problemas de integración. Existen herramientas que permiten componer las informaciones haciendo uso por ejemplo de sistemas de información geográfica participativos²⁴, para elevar al máximo la contribución de diferentes tipos de conocimientos a la generación de información biofísica, socioeconómica y de gobernanza, y utilizar el producto integrado en la toma de decisiones en materia de ordenación a fin de suplir la carencia de datos.

El riesgo y la incertidumbre son en general relevantes en la información para el EEP. El tratamiento de éstos desde una perspectiva humana es especialmente importante porque influyen en el comportamiento de la gente en el sistema pesquero. A menudo es útil acudir a los tres sistemas de conocimiento para comprender cómo las distintas partes interesadas perciben y reaccionan ante el riesgo y la incertidumbre. Para el planteamiento del EEP, es preciso tomar en cuenta los patrones de vulnerabilidad, la exposición al riesgo y la capacidad de recuperación, así como también las estrategias sociales a que recurren las personas para hacer frente al riesgo y la incertidumbre.

Es importante que los encargados de la gestión del EEP estén al tanto de los diferentes tipos de datos y conocimientos existentes y del modo de integrarlos y superar las barreras reales o percibidas entre quienes los poseen. Para ello se debe hacer uso de enfoques participativos y de conocimiento interdisciplinario, de mecanismos de creación de capacidad con que manejar diferentes tipos de conocimiento, y de los cauces que comunican a las partes interesadas. Además, se debe aprehender el modo en que, en virtud de sus propios conocimientos, estos sujetos perciben y hacen frente al riesgo y a la incertidumbre.

3.4 Fuentes y tipos de datos e información

Los datos relacionados con los aspectos humanos del EEP deben provenir de fuentes más variadas que los que se usan en la ordenación pesquera convencional; tales datos pertenecen a otros ámbitos del pesquero y de uso del medio acuático. Por ejemplo, cuando un EEP se implanta para la gestión de cuencas hidrográficas costeras y sistemas marinos, las fuentes de datos

²⁴ Un ejemplo de este sistema se da en Wedell, V.A. 2007. *Capturing local knowledge for cooperative fisheries management using participatory geographic information system (GIS) approach in Port Orford, Oregon.* <http://hdl.handle.net/1957/4786>.

podrían incluir un censo agrícola, una encuesta de mano de obra en la industria costera, estudios de turismo y un análisis de los usos tradicionales de los productos forestales. Los datos para el EEP podrán originarse mayormente en la información sobre los hogares y no tan sólo en las empresas pesqueras como a menudo ocurre cuando se lleva a cabo el análisis bioeconómico convencional. El uso de datos sobre los hogares suele facilitar las comparaciones entre sectores económicos y el establecimiento de nexos con otras investigaciones sobre el ecosistema.

Tanto los datos para los componentes a corto como a largo plazo del EEP deben ser objeto de un orden de prioridades. Por ejemplo, los datos sobre los índices de pobreza del lugar y las condiciones de vida, recogidos mediante investigaciones específicas breves, serán aquellos de los que se precisará disponer de inmediato; en cambio, los datos demográficos podrán retrasarse hasta el próximo censo nacional de población y de hogares. El examen de las necesidades y fuentes de la información formará parte del proceso de ordenación adaptativa (ver también la Parte II, Sección 3). En lo posible, las exigencias de datos primordiales, determinadas en la etapa inicial, se satisfacen mediante investigaciones puntuales breves y se deberán incorporar en los censos futuros o en los programas rutinarios de recolección de datos.

3.5 Participación en los sistemas de información

Tal como sucede con otros aspectos de la planificación y ejecución del EEP, la participación de las partes interesadas es importante también a la hora de recoger datos y realizar análisis, interpretación, validación, seguimiento y evaluación, así como para compartir la toma de decisiones en distintos niveles. En el contexto de la investigación y la generación de información relacionada con los aspectos humanos, se ha de recurrir al método participativo cuando éste sea beneficioso y factible, porque es apropiado para conseguir aquellos fines que han sido objeto de una correcta definición. Esto es particularmente el caso cuando hay gastos diferentes en la participación que son cubiertos en diferentes proporciones por los distintos interesados.

En la búsqueda de participación en la investigación y la generación de información, las autoridades de gestión deben tener cuidado, sin embargo, de coerción o cooptación de los interesados menos poderosos a participar en el proceso y de limitarse a transferir los costos para aliviar su propia carga económica. Los enfoques para instalar y mantener un proceso participativo en materia de investigación y generación de información no difieren de los relacionados con los aspectos sociales, económicos e institucionales o ecológicos del EEP, ni tampoco de las prácticas de ordenación pesquera tradicional; pero visto que se hace hincapié en las dimensiones humanas es preciso actuar con mucho cuidado. Por ejemplo, con frecuencia los grupos

especializados y los talleres son métodos comunes para la investigación participativa; pero en el ámbito de la investigación social, económica e institucional, la generación de datos e información fiable depende de que se atienda más a las interacciones entre las partes interesadas que cuando se recoge información biofísica.

3.6 Campos interdisciplinarios

Las autoridades pesqueras tienden a estar influenciados por naturalistas poco informados de las ciencias sociales, y la gestión pesquera sigue estando orientada por las perspectivas de las ciencias naturales. Sin embargo, y mucho más que en el caso de la ordenación convencional, los aspectos humanos de las investigaciones y la generación de información para el EEP exigen capacidades interdisciplinarias y no solo capacidades multidisciplinarias. Aunque las universidades ofrecen cada vez más cursos y programas interdisciplinarios sobre la pesca en los que se hace uso de las ciencias sociales, frecuentemente aún faltan en los currículos las pericias prácticas en materia de gestión (por ejemplo, facilitación, negociación y gestión del cambio). En el dominio del EEP, las investigaciones actuales sobre gobernanza y redes institucionales recurren mucho a otros campos, tales como la administración de empresas y las ciencias administrativas, las cuales no son disciplinas académicas típicas. Para manejar los aspectos humanos del EEP, los gestores deberán poseer conocimientos y habilidades que se adquieren estableciendo contactos profesionales y alianzas formales e informales fuera de los organismos donde trabajan.

3.7 Estrategias de sensibilización y comunicación

La comunicación eficaz es un elemento crítico en la gestión de la información especialmente cuando se trata de cambios y aspectos humanos. Se necesita una gran cantidad de información para llevar a cabo la gestión del cambio y pasar de una situación de ausencia de gestión, o de una ordenación convencional, al EEP. Una de las primeras etapas consiste en la sensibilización que puede combinarse con iniciativas varias de promoción destinadas a conferir mayor poder de convicción a los mensajes.

Las formas de sensibilización son numerosas y algunas están más ligadas al trasfondo cultural que otras. Las charlas públicas, las presentaciones y publicaciones de prensa, folletos, hojas de propaganda, afiches y medios similares son mecanismos de comunicación comunes. Los modelos hipotéticos y otros procedimientos modernos para transmitir informaciones complejas a partes interesadas múltiples de diversas extracciones se pueden emplear para aumentar la eficacia de la comunicación. La elección del mecanismo de comunicación o diseminación dependerá del público al que está orientado el mensaje y del contexto sociocultural en que se encuentra.

El desarrollo sistemático de una estrategia de comunicación con componentes correctamente definidos es sumamente importante en el ámbito del EEP, debido a que es frecuente que los grupos de interesados sean numerosos y diversificados y no se encuentren dentro del circuito normal de comunicaciones que existe en una organización pesquera. Pero una base amplia de interesados es un cauce ideal para el intercambio de información, ya que compartir informaciones y perspectivas es parte integral de los aspectos sociales, económicos e institucionales del EEP.

¿Requiere el EEP un sistema costoso de recolección de información y datos?

El EEP persigue mejorar el procedimiento de adopción de decisiones y la ejecución de las disposiciones de ordenación pesquera en un contexto del ecosistema, y no precisa de información detallada acerca del funcionamiento de las estructuras ecológicas, sociales e institucionales. Sin embargo, la reducción de los factores de incertidumbre, que resulta del incremento de los conocimientos, redundará generalmente en una ejecución más cabal. Así como sucede con el enfoque precautorio, la carencia de datos no ha de ser motivo para retardar el inicio de un EEP; pero será necesario usar la información de menor costo (es decir, depender de la mejor información disponible) en lugar de recurrir a información de alto costo (con gran inversión en investigación).

PARTE II – FACILITACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN Y EJECUCIÓN DEL EEP

1. PROCESOS DE EVALUACIÓN Y PRIORIZACIÓN DEL EEP

1.1 Identificación de los problemas y adopción de decisiones

Cuando la participación de los interesados es amplia y se adopta una perspectiva sistémica de la pesca, se logra más fácilmente identificar una gran variedad de asuntos aptos para ser incluidos en el EPP. Tal como se mencionó en la Parte I, Sección 1, es necesario saber qué problemas tendrán prioridad en el enfoque y en el plan de gestión, y cuáles tienen importancia secundaria. Se requiere para ello una participación efectiva de los interesados y un proceso negociador llevado a cabo a lo largo de las distintas etapas del EEP en que el grado de detalle aumenta desde aspectos generales a más específicos. En las *Orientaciones sobre el EEP* se adoptó como herramienta un árbol jerárquico o enfoque marco para la evaluación del riesgo; este instrumento fue elaborado en Australia en el contexto del desarrollo ecológicamente sostenible²⁵. La materia del presente capítulo es la evaluación de los costos y beneficios, el análisis de riesgos y los impactos distributivos; todos estos enfoques se complementan entre sí y pueden ser usados para el cálculo de los insumos y la construcción de marcos analíticos –o en combinación con éstos– para apoyar la toma de decisiones y realizar otros análisis de costos-beneficio amplios, elaborar marcos de indicadores (ver también la Parte II, Sección 3, más abajo), llevar la contabilidad nacional, cartografiar activos y diseñar modelos bioeconómicos y ecosistémicos (ver el Recuadro 7)²⁶.

1.2 Evaluación de costos y beneficios

En el Código se afirma la necesidad de llevar a cabo estudios y evaluaciones de los beneficios, costos y efectos de las diferentes opciones de manejo (Artículos 4.4.3 y 7.6.7). El respaldo general que se ha dado al EEP refleja el potencial del enfoque de contribuir a toda una gama de beneficios tanto ecológicos como humanos incluyendo el aumento del número de empleos sostenibles y generación de ingreso resultante de la rehabilitación de los ecosistemas y la reducción del riesgo de deterioro de las pesquerías, y varios beneficios de índole estético. Surgen al mismo tiempo costos de ejecución que van de los costos directos (por ejemplo, el

²⁵ Ver el Capítulo 4 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

²⁶ En el Apéndice 3 de las *Orientaciones sobre el EEP* se ofrece más información sobre la valoración económica, y en su Capítulo 3.4 se discute el sistema de contabilidad ambiental y económica. Los métodos de valoración y las herramientas para la toma de decisiones se estudian con más detalle en el Documento Técnico de Pesca N° 489 de la FAO (Capítulo 6).

incremento de los gastos de gestión) a los posibles costos indirectos o inducidos, que se manifiestan según la forma en que se aplique el enfoque.

Recuadro 7

Elaboración de modelos ecosistémicos

Existe una disponibilidad creciente de modelos ecosistémicos de diferentes tipos que se pueden usar de varias maneras en el proceso de adopción de decisiones. Éstos van desde mejorar la comprensión de los conceptos hasta proveer información para la toma de decisiones tácticas o estratégicas. Sin embargo, si bien es necesario incorporar en un modelo ecosistémico la información social y económica a fin de cotejar más eficazmente las repercusiones de las acciones o de las medidas propuestas con los objetivos de la ordenación, las dimensiones humanas figuran por lo general escasa o parcialmente en los marcos de modelación existentes. La modelización económica de los patrones del ecosistema se realiza a menudo partiendo de suposiciones muy simplificadas o careciendo de los datos requeridos. Se requiere estrecha colaboración interdisciplinaria para producir modelos matemáticos cualitativos fundamentados en una nomenclatura biológica, económica o referida a otras teorías de las ciencias sociales, utilizables con provecho en los análisis de opciones de política y de ordenación. Las Orientaciones Técnicas de la FAO sobre *Mejores prácticas en la modelación de ecosistemas para contribuir a un enfoque ecosistémico en la pesca* (No 4, Supl. 2, Add. 1, 2008) proporcionan una visión general de la situación actual en materia de modelación.

Tal como se mencionó en la Parte I, Sección 1, los ecosistemas generan servicios que se traducen en beneficios (ver también el Recuadro 8). Los beneficios pueden cambiar conforme se pasa desde la ordenación pesquera convencional, o de la ausencia de prácticas de ordenación–, al EEP y las variadas decisiones de manejo tendrán distintas repercusiones en los servicios del ecosistema. Los gestores deberán comprender qué consecuencias conllevarán las opciones de ordenación, y quiénes serán los sujetos que deberán soportar costos o gozar de beneficios, y en qué momentos. Para poder elegir entre las distintas opciones, los gestores deberán evaluar y comparar las ventajas respectivas que éstas puedan representar, y determinar el método más eficaz de abordar los problemas a la luz del nuevo sistema de ordenación. Las evaluaciones deberán ir más allá de los impactos inmediatos e incluir también las metas sociales mayores, manteniendo la forma en que éstas se reflejan en los objetivos del enfoque.

Recuadro 8

Los servicios del ecosistema y sus valores

Los ecosistemas proporcionan servicios que redundan en provecho de los seres humanos. Hay beneficios que pueden adoptar la forma de valores de uso (beneficios derivados del uso efectivo de los recursos), y entre éstos se cuentan los beneficios económicos netos producidos por la pesca (incluido el ingreso resultante de la creación de empleos), el suministro de alimentos y la seguridad alimentaria, los valores de uso no pesqueros derivados del ecosistema (por ejemplo, las actividades turísticas), y el valor de los ecosistemas pesqueros entendidos como mecanismos de interacción social y proveedores de medios de vida. Además de los valores de uso existen otros no relacionados con la extracción de los recursos, por ejemplo los beneficios culturales asociados a los ecosistemas pesqueros (que se reflejan en la expresión artística o en las ceremonias), los beneficios estéticos y existenciales (por ejemplo, el valor subjetivo de la contemplación de una puesta de sol en la orilla del mar, o el hecho de saber que existen ballenas en determinadas zonas marinas), y «valores de opción», que miden los posibles beneficios futuros derivados de la conservación del ecosistema.

Los costos y beneficios son cuantificables mediante métodos que se basan por lo general en conceptos y principios económicos que permiten comparar atributos y asignar valores. La teoría económica de la asignación de valores se funda en las necesidades, deseos y preferencias que manifiestan los grupos humanos y la sociedad. Estas inclinaciones se expresan a través de elecciones y compensaciones partiendo de la consideración de que éstas están condicionadas por limitaciones de recursos y de tiempo. La utilidad de la valoración económica en el ámbito del EEP estriba en que permite trascender las cuestiones de recursos, sectores y partes interesadas, y en que al medir los diferentes valores de los servicios del ecosistema los participantes disponen de un común denominador de apreciación para realizar comparaciones. Los métodos de valoración económica comprenden la valoración cuantitativa –por ejemplo a través de las preferencias reveladas o manifestadas y respecto a los costos–, y la evaluación no monetaria –como los métodos basados en índice individual o grupal.

Pese a los diversos instrumentos de que se dispone, la evaluación objetiva de algunos costos y beneficios puede aún resultar difícil. Sin embargo, la identificación y listado de los costos y beneficios probables representa ya un importante avance conceptual, y la carencia de datos precisos no debería representar un impedimento para que, al tomar

decisiones, los gestores del EEP llevasen a cabo una evaluación de costos y beneficios.

La amplia gama de costos y beneficios potenciales relacionados con el EEP se puede agrupar en las categorías de costos y beneficios ecológicos, económicos, sociales e institucionales. En el Cuadro 2 se dan algunos ejemplos de los diferentes costos y beneficios potenciales que forman parte de las distintas categorías. Los costos de operación y la financiación del EEP se discuten también en la Parte II, Sección 4, que trata del mantenimiento del EEP.

Cuadro 2. Ejemplos de posibles costos y beneficios del EEP

	Beneficios	Costos
Costos y beneficios ecológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ecosistemas más saludables (mejora directa o mediante el EEP y ordenación integrada efectiva). • Producción sostenida de servicios de los ecosistemas acuáticos (un beneficio mundial). • Aumento de la abundancia de las poblaciones ícticas (debido al robustecimiento de los ecosistemas). • Reducción de capturas incidentales de tortugas, mamíferos marinos, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor entresaca o descartes, y por lo tanto aumento de los desperdicios (si la captura y/o las capturas incidentales se limitan mediante cuotas). • Reducción de la captura de peces para sostener la abundancia de depredadores, por ejemplo aves marinas o focas, debido a una mejor protección.
Costos y beneficios económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de los beneficios para los pescadores por unidad de pesca (es decir, ejemplares más grandes provenientes de un ecosistema más saludable). • Mayores oportunidades relacionadas con los medios de vida de los pescadores (por ejemplo, en el sector del turismo cuando la abundancia de especies carismáticas aumenta gracias a la introducción del EEP). • Aumento de los valores de no-uso (por ejemplo, valores culturales) y de los valores existenciales (que resultan de la apreciación de un sistema acuático más saludable, una vida acuática más abundante, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de las capturas (especialmente a corto plazo para reconstituir las poblaciones y el ecosistema). • Aumento de los costos de operación. • Reducción del aporte a la economía (a corto plazo, debido a la escasa actividad pesquera). • Reducción del empleo, a corto plazo y posiblemente también a largo plazo.

Cuadro 2 (cont.)

Costos y beneficios sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Repercusiones favorables en el suministro de alimentos a largo plazo (si se consigue aumentar las capturas). • Mayor capacidad de recuperación (si la ejecución del EEP se traduce en la diversificación de los medios de vida). • Reducción de los conflictos (si los procesos relacionados con el EEP abordan de forma eficaz los problemas que se plantean en el seno del sector pesquero y en el seno de múltiples otros sectores). 	<ul style="list-style-type: none"> • Impactos negativos en el suministro de alimentos a corto plazo (pero también riesgos probables a largo plazo). • Aumento de la desigualdad (si el EEP favorece a los sujetos que tienen la capacidad de invertir en tecnología apropiada). • Mayor número de conflictos (si el EEP conduce a tensiones en amplios segmentos sociales y/o económicos).
Costos y beneficios institucionales (o de gestión)	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor integración de las actividades de gestión en todas las pesquerías y con otras formas de aprovechamiento del ambiente acuático. • Robustecimiento de la gestión debido a actuaciones ampliadas que dejan atrás las herramientas convencionales mono-específicas para adoptar un enfoque de ordenación integrado. • Mayor cumplimiento de la reglamentación debido a una mejor aceptación de las normas de ordenación y por participación ampliada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de los costos de gestión. • Aumento de los costos de coordinación en todas las pesquerías y en otros ámbitos del aprovechamiento del ambiente acuático. • Aumento del riesgo de incumplimiento de la reglamentación (si ésta es demasiado compleja o inadmisibles).

Fuente: Adaptado de Charles, A. y De Young, C. 2008. Benefits and costs of implementing the ecosystem approach to fisheries. En Bianchi, G. y Skjoldal, H.R. (eds). 2008. *The ecosystem approach to fisheries*. FAO y CABI, 363p.

1.3 Evaluación de riesgos y ordenación

La evaluación de los costos y beneficios está estrechamente relacionada con el concepto de evaluación del riesgo. No solo es importante valorar los niveles potenciales de costos sino también los riesgos e impactos negativos –el producto de la probabilidad de un suceso y la magnitud del costo. La gestión de estos riesgos se convierte así en una parte importante de la planificación y ejecución del EEP.

Existen varias amenazas y desafíos que probablemente se deberá enfrentar al ejecutar un EEP, y el riesgo representará diferentes cosas para diferentes partes interesadas. Para el gestor del EEP, el riesgo es la eventualidad de que tenga lugar un acontecimiento que pudiere ejercer algún efecto sobre las operaciones proyectadas y sobre la posibilidad de conseguir los objetivos que se ha fijado respecto al sistema de ordenación. Por otra parte, para la industria pesquera privada, el riesgo se relaciona generalmente con una rentabilidad potencialmente menoscabada. Para la comunidad o una sociedad, el riesgo podría significar la posibilidad de no sacar provecho de los servicios del ecosistema.

Las amenazas y desafíos se encuentran tanto a nivel macro, respecto a factores tales como la equidad y la pobreza, como a nivel de las operaciones vinculadas al «complejo de las actuaciones de los individuos» en el contexto de la ordenación ecosistémica (y se expresan en la manera cómo conciliar los múltiples objetivos de diferentes grupos de interesados o asegurar una participación eficiente y rentable de todos ellos). Debido a la complejidad de los factores en juego y a los niveles de incertidumbre, las amenazas –de diverso tipo– podrían ser más comunes en el EEP que en la ordenación pesquera convencional, y la evaluación del riesgo supone por ende una parte importante de la gestión.

Las listas de comprobación y el árbol de problemas son dos técnicas útiles para identificar los riesgos asociados con el EEP en sistemas pesqueros específicos. Para evaluar y cuantificar los riesgos y sus repercusiones potenciales también se puede recurrir a métodos de estimación de costos y beneficios ecosistémicos. A veces, el costo de los riesgos es cuantificable, pero cuando no lo es, los riesgos pueden ser clasificados y jerarquizados con arreglo a una escala predefinida. Se persigue así crear una base comparativa estándar de costos y beneficios referidos a dos o más estados del ecosistema o a diferentes opciones de ordenación y de esta manera reunir información que puede ser usada en un marco más amplio de toma de decisiones..

Para seleccionar los componentes y problemas que se han de incluir o excluir de las intervenciones de ordenación, la evaluación del riesgo se puede llevar a cabo en combinación con otras herramientas, al planificar el EEP. Además del árbol jerárquico ya mencionado²⁷, en Australia se ha desarrollado un procedimiento de análisis de riesgos que impulsa el desarrollo ecológicamente sostenible en el sector de la pesca (ver el Recuadro 9). El método ha sido utilizado por los encargados de la ejecución del EEP para los análisis de planificación. Por ejemplo, para identificar y priorizar los problemas y las posibles respuestas de ordenación, en la región

²⁷ Ver también la nota 25.

del Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Benguela²⁸ se aplicó una combinación de talleres participativos con evaluaciones de riesgos en la pesca sostenible.

1.4 Impactos distributivos

En la ordenación del EEP, como en otros sectores, es crucial comprender los eventuales impactos distributivos que resultarán de la gestión, determinar quienes serán los beneficiarios, y cómo se manifestarán los costos y beneficios en el tiempo y el espacio. Para que la implementación del EEP tenga resultados positivos, es necesario tomar en cuenta atentamente los impactos distributivos.

1.4.1 ¿Quién asume los costos y quién obtiene los beneficios?

A la hora de ejecutar el EEP es preciso saber quiénes recibirán los beneficios y a quiénes se imputarán los costos, en particular si no se trata de las mismas personas o de los mismos grupos de interesados. En lo que respecta a las áreas marinas, podría haber costos de aplicación muy elevados para una comunidad, y en ausencia de un régimen de propiedad los beneficios podrían distribuirse ampliamente. En un determinado ecosistema pesquero, la migración de los peces o larvas puede conducir a situaciones en las que quienes asumen los costos de la conservación de recursos o hábitats podrían no ser quienes recogen los beneficios (o se ven obligados a compartirlos con otros sujetos a quienes estos costos no han sido imputados).

²⁸ El enfoque ecosistémico de la pesca aplicado a la ordenación en el Gran Ecosistema Marino de la Corriente de Benguela es un proyecto de colaboración regional FMAM/FAO que comprende Angola, Namibia y Sudáfrica. Ver la Circular de Pesca de la FAO N° 1026. FAO, Roma, 2007 y www.bclme.org

Recuadro 9

La evaluación de riesgos como parte del proceso del EEP

En Australia, para la ejecución del desarrollo ecológicamente sostenible en la pesca se recurre a una técnica de evaluación de riesgos que ayuda a determinar qué problemas deben ser objeto de una ordenación directa y qué problemas podrían no necesitar ser incluidos en la gestión; el método sirve además para fundamentar las decisiones de ordenación.

La evaluación puede tener lugar en diversos niveles de magnitud y de forma más o menos pormenorizada. Por lo general, se comienza con un enfoque de nivel alto; si se constata que el riesgo total es elevado, se realiza una estimación más fina que forma parte del proceso ordenador.

El enfoque se basa en un inventario de problemas y peligros potenciales –clasificados según diferentes aspectos del ecosistema, por ejemplo, especies objetivo, cuestiones relativas al hábitat, efectos políticos y sociales– y comprende el uso de «tablas de consecuencias» que recogen diferentes alternativas de manejo (comparando el manejo actual con otras propuestas de acción). Las consecuencias posibles se anotan en una escala que va de lo insignificante a lo catastrófico. La puntuación se combina con una evaluación de probabilidades respecto a una determinada consecuencia y da lugar a una matriz de riesgos, por ejemplo:

<i>Matriz de riesgos</i>		Consecuencias					
		Insignificantes	Leves	Moderadas	Graves	Muy graves	Catastróficas
Probabilidad		0	1	2	3	4	5
Remota	1	0	1	2	3	4	5
Rara	2	0	2	4	6	8	10
Improbable	3	0	3	6	9	12	15
Posible	4	0	4	8	12	16	20
Ocasional	5	0	5	10	15	20	25
Probable	6	0	6	12	18	24	30

La decisión respecto al tipo de ordenación que es necesario implementar según los diferentes valores de riesgo da una pauta de las acciones que conviene ejecutar. Por ejemplo, un índice de riesgo «extremo» (>19) requerirá actividades de manejo suplementarias, mientras que valores nulos o «bajos» (1-6) indicarán que no es necesario tomar medidas de ordenación específicas a corto plazo.

Fuente: Basado en Fletcher, W.J., Chesson, J., Fisher, M., Sainsbury, K.J., Hundloe, T. Smith, A.D.M. y Whitworth, B. 2002. *National ESD reporting frameworks for Australian fisheries: The How to Guide for wild capture fisheries*. Proyecto FRDC 2000/145, Canberra, Australia. 120p.

1.4.2 ¿Cuándo se producen los diferentes costos y beneficios?

Los varios costos y beneficios de la ejecución del EEP pueden ocurrir en una amplia escala temporal. Es posible que algunos beneficios se manifiesten en tiempos dilatados, mientras que algunos costos podrán surgir casi de inmediato. Puede haber también factores que ocurren solo en períodos determinados y que afectan o limitan la ejecución del EEP (por ejemplo, el suministro anual de alimentos, las consultas electorales, o las diferencias en las tasas de descuento). También entran en juego consideraciones de equidad intergeneracional: los costos y beneficios pueden tener lugar a lo largo de períodos que se extienden por más de una generación y por consiguiente no afectan a las mismas personas (ver el Recuadro 10).

1.4.3 ¿En qué escala ocurren los costos y beneficios?

Del mismo modo, los costos y beneficios pueden ocurrir en una amplia gama de escalas espaciales (geográficas) o administrativas, por ejemplo a nivel local, nacional o internacional. Puede haber beneficios de ordenación de alcance internacional (tales como los incrementos de valor, que resultan de la conservación de la biodiversidad) y un costo correspondiente de carácter local (las repercusiones negativas en los ingresos de los pescadores de una determinada comunidad ubicada cerca de un área protegida). Varias combinaciones pueden surgir según la situación y el contexto.

2. MECANISMOS DE EJECUCIÓN DEL EEP

2.1 Marcos jurídicos favorables

El Código estipula que para que la ordenación pesquera conduzca a un uso integrado de los recursos deben existir sistemas jurídicos y administrativos eficaces. Es probable que los cambios que acarrea la implantación del EEP en la política de ordenación pesquera requieran cambios en el marco jurídico. Aunque el EEP está recogido en varios instrumentos internacionales voluntarios (ver la Parte I), el enfoque suele quedar reflejado insuficientemente en la política y en la legislación pesquera nacionales, o su ejecución puede ser a menudo imperfecta. Esto se traduce en una débil aptitud para llevar a cabo consultas y acciones de cooperación intersectorial y en la imposibilidad de tomar en cuenta o actuar frente a fenómenos externos –tales como la contaminación y el deterioro del hábitat– que afectan los regímenes de ordenación pesquera vigentes.

Recuadro 10 **Equidad intergeneracional**

Entre los principios cardinales del EEP enumerados en las Orientaciones sobre el EEP (Anexo 2) figura la necesidad de defender la «equidad intergeneracional», concepto al que se hace mención en el contexto de la intensificación del bienestar humano y la justicia. Las Orientaciones señalan que se debe tener en cuenta las consecuencias a largo plazo de las decisiones adoptadas; que se debe evitar acciones que puedan producir efectos futuros potencialmente irreversibles –a lo largo de un período acordado–; y que puede ser necesario realizar intervenciones de rehabilitación de hábitats degradados.

El concepto de equidad intergeneracional está firmemente arraigado en la legislación internacional. La Carta de las Naciones Unidas, el preámbulo a la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros textos y convenios sobre los derechos humanos transmiten «el convencimiento en cuanto a la dignidad de todos los miembros de la sociedad humana y la creencia en que la igualdad de los derechos se extiende tanto en el tiempo como en el espacio» (Brown Weiss, 1992).

Abordar el concepto de equidad intergeneracional en el contexto del EEP significa necesariamente tomar en cuenta los derechos de las generaciones futuras y adoptar decisiones respecto a la mejor manera de satisfacerlos, ya que dichas generaciones, no pudiendo estar representadas entre los grupos de partes interesadas, no están en condiciones de formular reclamaciones ni de identificar las cuestiones prioritarias que podrían afectarles. Se debe entablar un debate entre las actuales partes interesadas para llegar a un acuerdo acerca de cómo llevar a cabo la valoración del porvenir; y, a fin de realizar un análisis posiblemente más objetivo de los valores futuros, es conveniente designar a grupo externo encargado de «representar» oficialmente a las generaciones futuras en el proceso consultivo relacionado con el EEP. Con este fin pueden también aplicarse los métodos de valoración intergeneracional, es decir, los análisis de los costos-beneficios próximos en los que se toman en consideración costos y beneficios para las generaciones futuras y se contempla un período de actualización.

Fuente: Brown Weiss, E. 1992. *Environmental change and international law: New challenges and dimensions*. Dependencia de publicaciones de la Universidad de las Naciones Unidas. Tokio, Japón. Disponible en www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu25ee/uu25ee00.htm#Contents

Un marco jurídico favorable puede sentar las bases para muchos de los cambios necesarios para iniciar, ejecutar y mantener un EEP; y servir por ejemplo para:

- instalar mecanismos para involucrar a las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones;
- proveer mecanismos legales para el manejo de conflictos;
- definir de forma clara y transparente las funciones y responsabilidades de las autoridades competentes, incluido su poder de gestión y de regulación;
- descentralizar el proceso de adopción de decisiones y las responsabilidades de gestión y establecer mecanismos de cogestión;
- establecer o confirmar los derechos de uso y ordenación;
- llevar a cabo el control espacial y temporal de la pesca; y
- crear mecanismos de coordinación e integración entre administraciones pesqueras y otras instituciones encargadas del mantenimiento y uso del ecosistema.

Dentro del marco jurídico se deberán además tomar medidas para establecer planes de manejo relacionados con el EEP y designar sin ambigüedad a las instituciones responsables de su ejecución y observancia. A este efecto, la legislación deberá aclarar:

- cuáles son las entidades resolutivas competentes en los distintos niveles jurisdiccionales;
- cuál es el área geográfica que abarca la política relativa al EEP;
- qué partes interesadas se encuentran vinculadas por la política;
- cuáles son las instituciones responsables de la ejecución y la cumplimiento de las reglas del plan de ordenación; y
- cómo resolver conflictos institucionales y jurisdiccionales.

Por consiguiente, será preciso, en la medida de lo posible y según las necesidades, evaluar y ajustar los instrumentos jurídicos existentes. Para poner en ejecución y mantener en funciones un EEP, no solo se requiere una legislación pesquera idónea sino asimismo disponer en otros sectores de marcos jurídicos apropiados (ver también la Parte II, Sección 4). Si se incluye las mencionadas disposiciones y mecanismos en la legislación nacional y se demarcan las funciones y responsabilidades se conseguirá reducir la superposición de atribuciones y los conflictos entre instituciones sectoriales de ordenación y entre niveles diferentes de gobierno. Sin embargo, dado que el EEP se desarrolla por lo general conforme a prácticas de ordenación pesquera vigentes, algunas regulaciones y disposiciones legales pueden ya estar implantadas y por tanto no requerir ser sustituidas sino solo adaptadas a las necesidades.

2.2 Acuerdos institucionales apropiados

2.2.1 *Cambios políticos e institucionales*

Además de la necesidad de instaurar marcos jurídicos apropiados, el Código menciona ciertos requisitos en materia de estructuras políticas e institucionales (por ejemplo en sus Artículos 7.1.7 y 10.1.1). Tal como se indicó en el Capítulo 4.2 de las *Orientaciones sobre el EEP* y en la Parte I, Sección 1 de esta publicación, para implantar el EEP será probablemente requerirá cambios fundamentales en los acuerdos institucionales que gobiernan la ordenación pesquera. Estos cambios se referirán, entre otros, a:

- la incorporación de elementos de índole incierta en el proceso de toma de decisiones del EEP, debido al aumento de los factores causantes de incertidumbre;
- los mecanismos para solicitar la efectiva participación de los interesados, definidos en sentido amplio, en la toma de decisiones y en la ordenación, incluyendo funciones y responsabilidades y los mecanismos de gestión de conflictos;
- disposiciones relativas al traspaso de competencias, tales como la toma de decisiones descentralizada y las responsabilidades de gestión, que incluyen asignación de derechos y el establecimiento de sistemas de gestión;
- la intensificación de la coordinación, cooperación y comunicación interna y entre instituciones competentes y grupos de usuarios de recursos, tanto dentro como fuera del sector pesquero.

Es también necesario asegurar, mediante acuerdos institucionales apropiados, la creación de una estructura general y el adecuado funcionamiento administrativo. En este contexto, «instituciones» son no solo las entidades de gobierno o los organismos no gubernamentales, indispensables para el manejo de acuerdo al EEP, sino también las reglas y estructuras pesqueras que facilitan la generación de conocimientos, el intercambio de informaciones y los debates entre un conjunto ampliado de partes interesadas.

La aplicación de estos acuerdos institucionales tendrá normalmente lugar a nivel de las políticas, pero impactan en todas las categorías de gestión. Este proceso adaptativo deberá estar guiado por una «buena gobernanza». El concepto de gobernanza describe el modo en que se ejercen el poder o la autoridad política, económica y administrativa –u otras formas de poder o autoridad– con la finalidad de manejar los recursos y asuntos de un país (ver el Recuadro 11). La buena gobernanza es por lo tanto un principio fundamental de todo el proceso relacionado con el EEP.

Recuadro 11**El concepto de «buena gobernanza»**

La «buena gobernanza» es un elemento importante de toda forma de ordenación –sea que se relacione con el EEP o no, o que se concentre en el sector pesquero o en otros sectores. El concepto a menudo acompaña los ideales que animan el desarrollo sostenible y persigue promover la justicia en el seno de la sociedad civil y la equidad intergeneracional. Los siguientes «mejores principios», ampliamente aceptados, guían la gobernanza:

- Participación de hombres y mujeres, ancianos y jóvenes y personas vulnerables y desfavorecidas por el cauce de las legítimas instituciones de la sociedad civil organizada.
- Marcos jurídicos justos, imparcialmente aplicados y respetuosos de los derechos humanos.
- Transparencia en la toma de decisiones y en la ejecución de las medidas en virtud de información comprensible y fácilmente accesible para las partes interesadas.
- La receptividad en la prestación de servicios brindados en plazos razonables a todas las partes interesadas, instituciones y procesos.
- Consensualidad respetuosa de los diferentes intereses históricos, culturales y sociales, precondition para adoptar decisiones que benefician a todos los miembros de la sociedad.
- Equidad entre miembros de la sociedad que persiguen intereses genuinos, asegurando que los más vulnerables dispongan de oportunidades para mejorar o mantener su bienestar (por ejemplo, mediante la promulgación de políticas en favor de los pobres).
- Efectividad y eficiencia para que los procesos e instituciones produzcan resultados satisfactorios a las necesidades de la sociedad, y los recursos puedan ser objeto de aprovechamiento sostenible óptimo.
- Responsabilidad de gestión que exige que las instituciones de gobierno, el sector privado y la sociedad civil rindan cuentas ante las partes interesadas y el público, tanto desde el punto de vista de la ley como de manera informal.

Fuente: Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) de las Naciones Unidas. 2009. What is good governance? Página Web de la CESPAP (www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp).

2.2.2 *El enfoque precautorio*

El enfoque precautorio es la base de la incorporación de los factores de incertidumbre en la toma de decisiones. El Artículo 7.5 del Código y las asociadas Orientaciones Técnicas de la FAO formulan este enfoque en los siguientes términos: «Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente»²⁹. En el ámbito del EEP, el enfoque precautorio tiene una aplicación que va más allá de la degradación del ambiente porque abarca todos los efectos no deseados, incluidos los sociales y los económicos. Esta noción es particularmente importante tratándose de personas y comunidades altamente vulnerables, susceptibles de sufrir efectos perjudiciales.

2.2.3 *Participación efectiva de los interesados*

El concepto de participación ya se mencionó en la Parte I, Sección 2 en el contexto de la determinación de las partes interesadas y la forma como involucrarlas. Como se trata de una materia central del proceso relacionado con el EEP que es al mismo tiempo una idea que apuntala el Código (ver el Artículo 6.13), la participación merece ser expuesta con más detalle. La necesidad de la participación parte del postulado que las personas tienen el derecho de intervenir en las decisiones que afectan a sus vidas, y que las políticas, la planificación y las actuaciones relacionadas con los proyectos que están impregnadas en los intereses de los individuos conducen a mejores resultados, ya que acogen más cabalmente las necesidades de la sociedad. Estas convicciones son igualmente pertinentes para la ordenación vinculada al EEP, sin importar si las acciones de colaboración tienen lugar durante la etapa de formulación de las políticas, o durante la preparación de los planes de manejo, la realización de investigaciones, la aplicación de las disposiciones o en el curso del seguimiento y evaluación.

Existen numerosas herramientas y métodos que favorecen la participación en el contexto del EEP, por ejemplo³⁰:

- reuniones, tales como talleres, grupos de acción y jurados ciudadanos (estos últimos son especialmente eficaces para comprometer a los ciudadanos en la formulación de normativas);
- métodos para la recolección de información, tales como la cartografía social y las caminatas siguiendo un transecto;

²⁹ Ver las *Orientaciones sobre el EEP* y FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable: *Enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies* (Nº 2) 1997. 64p.

³⁰ Algunos de estos métodos se explican también en el Documento Técnico de Pesca de la FAO sobre las dimensiones humanas del EEP.

- herramientas de difusión destinadas a un público específico; y
- métodos de análisis global, tales como la evaluación de la participación y evaluación rural veloz.

Sin embargo, la nueva tendencia a adoptar un enfoque participativo en la política y la ordenación pesqueras requiere un cambio fundamental en cuanto a ideas y actitudes por parte de las entidades de gobierno y grupos de interesados. Exige que ambos reconozcan los beneficios de la adopción de un método participativo y la instauración de mecanismos que fomentan el diálogo y la confianza. El proceso participativo requiere especial atención a los mecanismos que facilitan la inclusión de los pobres y de los sectores no organizados y/o marginados de la sociedad, así como la capacidad de identificar e incorporar a nuevas partes interesadas a medida que éstas son conocidas. El desarrollo de capacidades y de habilidades son con frecuencia los requisitos fundamentales para una participación efectiva.

2.2.4 *Derechos de ordenación y de uso*

Otro asunto institucional clave es determinar la forma en que se asignan y manejan los derechos en el seno del sector pesquero. Cabe considerar dos órdenes de derechos esenciales: los derechos de manejo y los derechos de uso. Ambos pueden ser considerados como modalidades complementarias que desempeñan una función en la ordenación pesquera. Los primeros especifican el derecho de participar en la gestión; y los segundos, el derecho de participar en la pesquería propiamente tal. Dentro de las dos categorías es posible decidir sobre el nivel organizativo en el cual operan los derechos, y discernir entre derechos que competen a individuos, a comunidades o regiones o a agrupaciones, tales como la de los dueños de embarcaciones pesqueras o de aparejos de pesca. Las *Orientaciones sobre el EEP* dan una visión de conjunto de los enfoques de gestión basados en los derechos³¹.

El Código (Artículos 6.18 y 10.1.3) hace referencia a los derechos de uso, no solo dentro del ámbito pesquero sino también dentro del de los recursos costeros en general. Por consiguiente, un aspecto clave de la adopción de los preceptos de la pesca responsable es la exigencia de diseñar derechos y responsabilidades eficaces aceptables por los pescadores. El reconocimiento de este hecho ha conducido al planteamiento de nuevos acuerdos institucionales de cogestión, en los cuales un conjunto de partes interesadas elegidas consensualmente participa junto con los organismos de gobierno en la ordenación pesquera y en la toma de decisiones, y en especial en la formulación, ejecución y cumplimiento de las regulaciones y medidas de ordenación (ver el Recuadro 12).

En materia de derechos de uso y de manejo relacionados con el EEP se deberá tener en cuenta a otros «usuarios» del ecosistema, además de las

³¹ Ver el Capítulo 3.2.4 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

partes interesadas específicas con las que se entablan relaciones dentro de una pesquería. Otras pesquerías, la acuicultura, la explotación petrolera y minera costafuera, el ecoturismo y/o el turismo costero, el transporte marítimo, el desarrollo urbano, las industrias costeras y otras actividades humanas en el medio acuático compiten por los recursos y ejercen, junto a la pesca, repercusiones en el ecosistema. La ampliación del número de las partes que tienen intereses en el EEP puede determinar la expansión de los sistemas de ordenación y dar lugar a lo que se ha denominado «cogestión múltiple», involucrada con la ordenación acuática multiuso integrada. Este enfoque puede permitir que un vasto conjunto de titulares de derechos ejerza la ordenación del EEP, y requiere que se preste atención a las cuestiones de procedimiento y a los acontecimientos institucionales con el fin de abordar situaciones de uso múltiple.

2.2.5 Coordinación e interacciones entre los sectores

La integración de las actividades pesqueras y otras formas de uso del ecosistema (por ejemplo, los usos de zonas costeras marinas, ribereñas o lacustres³²) requiere que se estipulen acuerdos organizativos oficiales entre las instituciones de ordenación pesquera y otras instituciones sectoriales. Sin embargo, será también necesario crear lazos informales entre los gestores, especialmente cuando, por motivos de funcionamiento o históricos, el organismo pesquero o una determinada jurisdicción están separados de los órganos o dependencias encargados del manejo de otros usos del medio acuático (transporte marítimo, turismo, acuicultura, urbanización, desarrollo industrial, etc.). Estos acuerdos formales o informales pueden adoptar diversas formas e incluir la creación de grupos de trabajo intersectoriales u organismos de coordinación. Tal como se mencionó más arriba en la Parte I, Sección 1, un grupo multidisciplinario relacionado con el EEP, dotado de capacidades interdisciplinarias y de comunicación, representaría una plataforma de entendimiento esencial para la organización y ejecución del EEP. La naturaleza exacta de los vínculos entre los organismos de ordenación pesquera y las entidades superiores de gestión variará según la situación concreta.

³² El Código (Artículo 10) recalca la importancia de integrar las actividades pesqueras en la ordenación de costas y los requisitos institucionales y normativos que esto supone.

Recuadro 12

La cogestión

Tanto en la ordenación pesquera como en la gobernanza se ha registrado una tendencia creciente a la descentralización. Los gobiernos, comunidades y otras partes interesadas comparten cada vez más las responsabilidades de gestión, especialmente con el sector de la pesca en pequeña escala. La cogestión persigue una redistribución más equitativa de los beneficios que los sistemas centralizados y pretende ser más eficaz en las acciones destinadas a limitar el acceso a la pesca. Si bien los sistemas de cogestión adoptan formas varias, con grados variables de responsabilidad, las lecciones sacadas de la experiencia apuntan a cuatro elementos principales indispensables para el éxito de la gestión en común:

- un marco normativo y jurídico favorable;
- la participación y la habilitación de los usuarios de los recursos;
- la creación de nexos e instituciones eficaces;
- los recursos, entendidos como activos que vale la pena ordenar.

Cabe observar que un sistema de cogestión puede evolucionar en ausencia de un correspondiente *de jure* o derecho pesquero legalmente consagrado. Sin embargo, la gestión en común será probablemente más efectiva cuando la comunidad o grupo de cogestión están dotados en última instancia de derechos exclusivos legalmente protegidos. Los encargados del diseño de las políticas, los gestores pesqueros y los investigadores concuerdan en que la buena gobernanza pesquera garantiza que los pescadores tengan derechos correctamente definidos y seguros, y que ésta es condición esencial del éxito del EEP.

Fuente: Njock, J.-C., Angaman, K. y Allison, E.H. 2008. Capítulo 5: Institutional innovations in fisheries co-management in West and Central Africa. *En:* Westlund, L., Holvoet, K. y Kébé, M. (eds). Achieving poverty reduction through responsible fisheries: strategies and lessons from the West and Central Africa Sustainable Fisheries Livelihoods Programme. *FAO Documento Técnico de Pesca* No 513. Roma, FAO.

2.3 Desarrollo de capacidad organizativa

El desarrollo de la capacidad organizativa puede ser un prerrequisito para la introducción del EEP, pero será probablemente también una exigencia que se manifestará a lo largo de todo el funcionamiento del enfoque. La creación o el refuerzo de la capacidad es un proceso multifacético que implica mucho más que entrenamiento. A menudo, tras la evaluación y reestructuración, el objetivo de la creación de capacidad es intensificar la eficiencia y efectividad de las organizaciones dentro de una óptica bien delineada de objetivos y actividades esperados. Con frecuencia se trata de

un proceso largo que comprende muchas intervenciones destinadas a relacionar lo que la organización es capaz de realizar en el presente y lo que ésta se propone hacer en el futuro. El siguiente marco conceptual, compuesto por siete elementos principales para uso de las organizaciones, ilustra el alcance de unas iniciativas de creación de capacidad que van más allá de las actividades de formación³³:

- visión global: los conceptos de visión y de misión guían la creación de capacidad;
- cultura organizacional: el ambiente distintivo de una organización y cómo ésta desarrolla sus actividades;
- estructura: los roles, puestos y tareas de supervisión y la comunicación de resultados;
- estrategias de adaptación: las maneras de responder a un entorno cambiante;
- habilidades: conocimientos, aptitudes y competencias que permiten llevar a cabo acciones eficaces;
- recursos materiales: tecnología, finanzas y equipos necesarios; y
- vinculaciones: relaciones y redes que posibilitan las acciones y el flujo de recursos.

En el contexto del EEP, las partes interesadas deben entender las relaciones que se establecen entre el sistema antrópico y sus nexos con la estructura de recursos. En muchos casos, cuando se cuenta con la colaboración de las partes interesadas, la capacidad se puede crear fácil y rápidamente, y da lugar a la transferencia de pericias. El aprendizaje por la práctica y mediante asociaciones es un enfoque generalmente adecuado que se presta a reforzar las instituciones involucradas en el EEP.

2.4 Incentivos

Tal como se indicó en la Parte II, Sección 1, los distintos costos y beneficios que derivan de la ejecución del EEP surgen en diferentes momentos – algunos en tiempos breves, otros tras un período muy prolongado– y en varias escalas (por ejemplo, a nivel nacional, regional, nacional o internacional), con efectos sobre los numerosos individuos y entidades que comprende el sistema pesquero. Vale decir, los costos y beneficios dan origen a consecuencias distributivas de variada índole. Existen por cierto razones sociales que dictan la necesidad de implantar un EEP; y el valor del enfoque puede no obstante ser objeto de una apreciación negativa en el seno de los pescadores. No es dable esperar pues que estos últimos abracen las

³³ Krishnarayan, V., Geoghegan, T. y Renard, Y. 2002. Assessing capacity for participatory natural resource management. Instituto Nacional de Recursos del Caribe. Laventille, Trinidad. Guidelines Series 3.

prácticas ecosistémicas sin la oferta de «incentivos» que consistirán en aquellos factores –institucionales, jurídicos, económicos o sociales– que los inducirán a apoyar la implementación del enfoque.

Los incentivos se suelen agrupar en dos categorías: los incentivos positivos y los negativos. Los primeros recompensan a los participantes por actuar en la forma deseada, permitiéndoles aumentar su bienestar (es decir, dándoles la oportunidad de realizar ganancias o recibir otros beneficios) y sostener al mismo tiempo los objetivos del EEP. Los segundos los sancionan por no seguir las reglas del EEP. Por ejemplo, se podrían crear incentivos positivos con medidas tales como los subsidios para el uso de aparejos de pesca que favorecen la conservación, o generando un sentimiento comunitario de valoración de aquellos beneficios locales que se consiguen gracias a actuaciones enmarcadas dentro del EEP. Entre los ejemplos de incentivos negativos están las amenazas de multas por practicar la pesca ilegal o el repudio social que resulta de la presión ejercida por los pares y las instituciones culturales ante comportamientos censurables.

En otros tiempos, la ordenación pesquera convencional se concentraba sobre todo en el establecimiento de cuerpos reglamentarios dotados de incentivos negativos consistentes en sanciones por incumplimiento (es decir, castigo a las actividades ilegales). Sin embargo, el uso de incentivos negativos que actúan por vía de la reglamentación no siempre ha tenido éxito ya que requiere sorprender a los infractores –cosa no sencilla cuando las capacidades de control son escasas y los participantes en la pesca están dispersos en zonas muy extensas. Este hecho ha conducido a proponer incentivos positivos –que presumiblemente descansan menos en la necesidad de encontrar y castigar a los transgresores–, con los cuales se intenta provocar el comportamiento deseado. En todo caso, hay que admitir que ni los incentivos negativos ni los positivos bastan por sí solos. Conviene entonces seguir perfeccionando los segundos; pero como siempre habrá algunos infractores, se hará necesario que éstos sean detenidos y castigados a fin mantener la integridad del sistema de ordenación y no debilitar el apoyo de aquellos individuos que actúan de conformidad con las leyes.

Además de agrupar los incentivos en las dos categorías mencionadas, también se los puede reunir en cuatro clases con arreglo a la naturaleza misma del incentivo del que se trate: incentivos institucionales, jurídicos, económicos y sociales (ver el Recuadro 13)³⁴. Los dos primeros se

³⁴ En las *Orientaciones sobre el EEP*, la clasificación de los incentivos sigue una agrupación algo diferente: i) incentivos institucionales [y jurídicos]; ii) desarrollo de valores colectivos [sociales]; iii) incentivos que no son de mercado [económicos]; y iv) incentivos de mercado [económicos]. Ver el Capítulo 3.3 y el Apéndice 5 de las *Orientaciones sobre el EEP*, y el Documento Técnico de Pesca N° 489 de la FAO sobre las dimensiones humanas del EEP.

relacionan estrechamente con el análisis de los acuerdos institucionales y el marco jurídico hecho más arriba.

Cabe reiterar que ningún incentivo será por sí solo apropiado en todas las circunstancias. Entre los enfoques que guían la creación de incentivos destinados a sostener objetivos de política tales como el EEP, la elección de los que convendrá implementar deberá determinarse caso a caso, según la situación específica que haya que afrontar y los objetivos que se pretenda perseguir. Por ejemplo, un objetivo esencial del EEP es fomentar una visión de largo plazo, confiriendo gran valor a la salud del ecosistema y a la sostenibilidad de las poblaciones ícticas. Para ello será necesario crear algunos alicientes que aumenten las posibilidades de que los participantes adopten comportamientos compatibles con la conservación. Otro objetivo podrá consistir en modificar un comportamiento específico; por ejemplo, reducir el vertido de peces muertos al mar, el exceso de descartes y la entresaca, o limitar el uso de aparejos de pesca particularmente perjudiciales para el ecosistema acuático. Los incentivos para la consecución de estos fines se deberán perfilar cuidadosamente en función de las situaciones y los participantes.

Existen también los tal llamados *incentivos perversos*, que desde el punto de vista del EEP consisten en toda política o medida de ordenación que incitan a los individuos o grupos a actuar de un modo que ocasiona repercusiones negativas en la capacidad del ecosistema de proporcionar servicios o, dicho de otra forma, que conducen al uso ineficiente de los recursos del ecosistema. Como ejemplos de incentivos perversos, se pueden citar los siguientes:

- los subsidios que conducen a inversiones excesivas en capacidad de pesca en una pesquería en la cual el esfuerzo no ha podido ser controlado mediante intervenciones de ordenación;
- los programas de recompra de embarcaciones que permiten que las sumas recaudadas por la venta de unidades viejas se reinviertan en la compra de buques modernos, con el consiguiente incremento de capacidad pesquera;
- las regulaciones contradictorias que conducen a las personas a ignorar las leyes por completo;
- las leyes que conllevan numerosos efectos negativos no buscados, tales como la prohibición de venta de las capturas incidentales, y el aumento de los descartes;
- los alicientes proporcionados por el gobierno para el uso de métodos de pesca que producen intensos impactos negativos en el ecosistema (por ejemplo, los subsidios de modernización que se traducen en el uso de aparejos de pesca que horadan el fondo marino).

Recuadro 13 **Diferentes tipos de incentivos**

Incentivos institucionales son aquellos que están referidos a motivaciones derivadas de acuerdos que promueven la transparencia, la cooperación, la confianza y la participación de los interesados. La formulación de acuerdos institucionales apropiados es esencial para el éxito de la ordenación; los fallos institucionales –combinados con marcos jurídicos inadecuados– están entre los principales obstáculos con los que ha tropezado la ordenación pesquera tradicional.

Los incentivos jurídicos comprenden una legislación eficaz, creadora tanto de incentivos positivos como de incentivos negativos. Estos últimos consisten en sanciones contundentes asociadas a una capacidad de aplicación real. El diseño de acuerdos jurídicos claros y habilitadores, que apoyan los marcos políticos e institucionales correspondientes, es un elemento clave de la buena ejecución del EEP.

Los incentivos económicos, o incentivos financieros, surgen de la necesidad de corregir los fallos del mercado y buscan instaurar una situación en la que los agentes económicos y los individuos deciden hacer las elecciones sociales justas. Los incentivos financieros se pueden dividir en dos categorías: los de mercado (por ejemplo, el ecoetiquetado y los derechos comercializables), y los ajenos al mercado (por ejemplo, impuestos y subsidios).

Los incentivos sociales se refieren a las formas en que los comportamientos e interacciones de los grupos sociales determinan las elecciones individuales. Entre estos incentivos se incluyen las estructuras éticas, las creencias religiosas, la presión ejercida por los pares, las relaciones de género, la política, las preferencias sociales, las normas y preceptos morales, los sistemas de valores tradicionales, el reconocimiento social, la confianza entre las distintas partes interesadas y los intereses comunes.

Los diferentes tipos de incentivos se estudian además en el Documento Técnico de Pesca No 489 de la FAO sobre las dimensiones humanas del EEP.

La lógica dictaría que la abolición de los incentivos perversos hoy en uso es una etapa crítica en la realización de una ordenación conforme al EEP; y que este paso redundará también en ahorros presupuestarios considerables y en una mayor credibilidad del sistema de gobernanza. Adopción de un enfoque relacionado con los medios de vida sostenibles
Es posible que cuando se avanza hacia la adopción del EEP sea necesario reducir o reorientar el esfuerzo pesquero, y que los pescadores y obreros del sector deban buscar ocupaciones económicas alternativas. Si se dispone de

oficios sustitutivos capaces de generar ingresos y alimentos en la localidad, los hogares y comunidades se sentirán menos presionados para explotar los recursos locales. En cambio, cuando las alternativas económicas para pescadores y comunidades escasean o faltan por completo, será difícil implantar una ordenación efectiva –con sus restricciones ligadas a la explotación pesquera–, ya que sus efectos se revelarán particularmente severos.

Pese a que se ha propugnado un enfoque integrador más holístico, la ordenación pesquera tradicional no ha conseguido –salvo algunas excepciones notables– incorporar el desarrollo de medios de vida alternativos a la política pesquera y a las prácticas administrativas. Si bien de esto puede, hasta cierto punto, culparse el excesivo hincapié hecho en el sector en una perspectiva centrada estrechamente en «los peces y las flotas», hay a menudo también un gran obstáculo jurídico. El organismo administrativo puede, por su parte, carecer por completo de atribuciones que le permitirían contemplar la creación de empleos alternativos fuera del sector pesquero. Además pueden faltar las estructuras necesarias para coordinar las actuaciones de los diferentes organismos, es decir la realización de planes comunitarios de desarrollo económico o políticas económicas regionales.

Es preciso advertir que si bien la existencia de medios de vida o empleos alternativos a la pesca podría representar un factor crucial en el mantenimiento de la integridad de una pesquería y de la salud del ecosistema, la creación de tales opciones es difícil en la práctica; y que si no forman parte ya de la economía local, su implantación podría implicar un complicado proceso de reestructuración económica que conllevaría inversiones cuantiosas y cambios en el quehacer tradicional. Más aún, no es posible asegurar la sostenibilidad en el tiempo de las alternativas de subsistencia o de trabajo; por consiguiente, éstas no se han de ver como una panacea que resolvería los problemas del sector. No obstante, una perspectiva ampliada como la inherente al EEP exige una visión holística de las necesidades de individuos, hogares y comunidades, y debería estimular la constitución de carteras sostenibles de fuentes de medios de vida.

La implantación del EEP en un contexto de pobreza y vulnerabilidad se estudia con más detalle en la Parte II, Sección 5.

3. LA ORDENACIÓN ADAPTATIVA Y EL USO DE INDICADORES

3.1 Manejo de los factores de incertidumbre

La realidad de la incertidumbre es un concepto fundamental de la ordenación pesquera, y posiblemente aún más de la aplicación del EEP. La incertidumbre deriva tanto de cambios sistémicos inesperados (tales como

inundaciones o bruscos aumentos de la presión pesquera debidos a las migraciones) como de la variabilidad y modificaciones a más largo plazo del ecosistema relacionadas con el clima o con factores antropogénicos tales como la sobrepesca, la extracción minera y la búsqueda de yacimientos de gas natural. La ineludible imposibilidad de hacer predicciones y el reconocimiento del hecho de que, en el sector pesquero como en muchos otros sectores, la incertidumbre es omnipresente y podría no ser resuelta nunca, han conducido a la adopción del principio precautorio. Se estima que éste constituye un elemento fundamental para incorporar la incertidumbre en la toma de decisiones, valiendo más «pecar de prudente» (ver la pág. 3 y el Artículo 7.5 del Código).

Sin embargo, aunque se admite que la incertidumbre seguirá siendo una parte significativa de la realidad, la experiencia debería permitir perfeccionar la capacidad de tomar decisiones; y en estas orientaciones la ordenación adaptativa se ha mencionado ya como un componente importante del proceso relacionado con el EEP (ver la Parte I). El concepto de ordenación adaptativa fue elaborado inicialmente en el decenio de 1970 como método para la toma de decisiones en situaciones dominadas por la incertidumbre. Se trata de un proceso iterativo estructurado que tiene por objeto optimizar la toma de decisiones y reducir la incertidumbre a lo largo del tiempo. La ordenación adaptativa se puede describir como una técnica de aprendizaje por la práctica que, junto al enfoque precautorio, es un procedimiento válido para abordar la incertidumbre al aplicar el EEP en un sistema pesquero complejo. Se puede incluir en el enfoque un mecanismo de retroalimentación, el cual, partiendo del sistema pesquero, consiente revisar el entramado normativo y de ordenación. A la revisión siguen una nueva fase de ejecución y de experimentación, y la posterior remodelación de la política y de las acciones de ordenación. Las *Orientaciones sobre el EEP* se concentran en el enfoque de ordenación adaptativa³⁵, que se puede aplicar también más activamente llevando a cabo experimentos controlados (por ejemplo, poniendo en práctica enfoques de gestión específicos a fin de aprender más acerca del sistema).

La ordenación adaptativa no es una «herramienta» única, sino más bien una aproximación a todo el sistema de ordenación relacionado con el EEP. Los procesos de adaptación se pueden incorporar en la ordenación en todo momento, desde la fase de elaboración de las políticas hasta la de evaluación de las poblaciones y la puesta en ejecución. Antes de poner en funciones un determinado componente es preciso preguntarse si, disponiendo de nuevas informaciones que modifican los objetivos, estructura y dinámica de las actividades pesqueras, aquél pudiese ser modificado fácilmente, o incluso cambiado por completo. Otra

³⁵ Ver por ejemplo la Figura 1 y la Sección 4.1.6 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

característica de la ordenación adaptativa es su «robustez»; es decir que se han de elegir aquellas medidas que, siendo de menor incertidumbre, producen muy probablemente resultados razonablemente aceptables aun cuando los conocimientos sobre la pesquería y el ecosistema son limitados.

Para que el proceso de ordenación adaptativa sea eficaz, es esencial que el enfoque que guía la ordenación, incluidos los eventuales «experimentos» y sus resultados, sean debidamente documentados. Así, el proceso de ordenación adaptativa y de aprendizaje permitirá ajustar los sistemas relacionados con el EEP y mejorarlos en el tiempo, a medida que se llega a disponer de nuevas experiencias y conocimientos. Además, la cultura institucional y las estructuras organizativas deben ser configuradas de tal manera que acepten el aprendizaje adaptativo. Por ejemplo, la evaluación adaptativa es una actividad que congrega a partes interesadas entendidas y legas, crea sinergias y es fuente de conocimientos basados en la experiencia de cada individuo; sin embargo, para que se pueda sacar provecho de este procedimiento, las estructuras institucionales deberán poder asimilar las interacciones y ser capaces de adaptarse a los resultados. Por «estructuras institucionales» no se entiende tan sólo las instituciones sino también las reglas y procesos –necesarios para el funcionamiento del EEP– que operan en la pesquería y en el ecosistema y facilitan la generación de conocimientos, el intercambio de informaciones y los debates entre partes interesadas.

3.2 Indicadores

Para aplicar eficazmente un procedimiento de ordenación adaptativa se requiere un sistema de seguimiento robusto y capaz de suministrar información sobre el rendimiento de los distintos componentes del dispositivo normativo y de gestión que forma parte del EEP. Es por lo tanto necesario definir consensualmente cuáles serán los indicadores, puntos de referencia e índices de rendimiento. Resulta conveniente formular estos elementos dentro de un marco integrado y conforme a una concatenación lógica. La FAO ha elaborado orientaciones para el diseño de indicadores de desarrollo sostenible en la pesca de captura marina, basadas en el Sistema de Referencia del Desarrollo Sostenible (SRDS), que pueden servir de fundamento para el marco de seguimiento del EEP (ver el Recuadro 14)³⁶.

³⁶ FAO. 2000. *Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina*. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, N° 8. Roma. 68p.

Recuadro 14

El Sistema de Referencia del Desarrollo Sostenible

Las Orientaciones de la FAO sobre indicadores del desarrollo sostenible en la pesca de captura marina sugieren el uso de un *Sistema de referencia del desarrollo sostenible*. Los indicadores relacionados con este sistema contemplan cinco etapas:

- i) la determinación de criterios, es decir los componentes cuyo comportamiento puede ser descrito mediante indicadores y puntos de referencia respecto a metas y objetivos definidos;
- ii) la elaboración de un marco conceptual de organización de los indicadores;
- iii) la determinación de los indicadores y puntos de referencia necesarios para evaluar los progresos hacia las metas y objetivos;
- iv) el examen de la viabilidad, la disponibilidad de datos, el costo y otros factores que determinan la aplicabilidad de los indicadores;
- y
- v) la documentación de los métodos empleados para calcular o especificar los indicadores.

Además de las orientaciones sobre indicadores, el *Documento Técnico de Pesca* No 489 de la FAO sobre las dimensiones humanas del EEP incluye más información acerca del Sistema de referencia del desarrollo sostenible y otros marcos de indicadores integrados.

Se necesita disponer de indicadores para los diferentes niveles y etapas en el proceso del EEP que es preciso definir de acuerdo con las metas, objetivos y procesos de política, el plan de gestión y la ejecución del EEP. Existen dos tipos de indicadores: los indicadores de resultados, que miden el grado en que se han conseguido las metas y objetivos; y los indicadores de proceso, que determinan la eficiencia de los procesos puestos en marcha para conseguir los resultados buscados. En consecuencia, el propósito que se persigue con el establecimiento de indicadores del EEP es evaluar si las medidas de manejo han producido el efecto deseado en el sistema pesquero y en el ecosistema asociado, y si esto se ha hecho de forma eficiente. En las *Orientaciones sobre el EEP* se discute el método de selección de indicadores y puntos de referencia que miden los objetivos operativos y se incluye una lista de ejemplos³⁷. En el Cuadro 3 se presentan algunos ejemplos de criterios de selección de indicadores para diferentes aspectos del EEP.

³⁷ Ver el Capítulo 4.1.4 y el Apéndice 4 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

Cuadro 3. Ejemplos de aspectos de las actividades pesqueras de los cuales se pueden derivar los indicadores del desarrollo sostenible

Dimensiones	Criterios
Económica	Valor de la captura pesquera Contribución de la pesca al PIB Valor de las exportaciones de pescado y productos pesqueros Inversión en flotas pesqueras e instalaciones de elaboración Impuestos y subvenciones Empleo Ingresos
Social	Empleo/participación Demografía Alfabetización/educación Consumo de proteínas y pescado Ingresos Tradiciones/cultura pesqueras Endeudamiento Distribución por sexos en la adopción de decisiones
Institucional	Régimen de aplicación de las normas Ordenación y derechos de uso Transparencia y participación Capacidad de ordenación
Ecológica	Estructura de la captura Abundancia relativa de las especies objetivo Tasa de explotación Efectos directos de las artes de pesca en especies no objetivo Efectos indirectos de la pesca en la estructura trófica Efectos directos del arte de pesca en los hábitats Biodiversidad (especies) Cambio en la superficie y calidad de hábitats importantes o críticos Presión pesquera: comparación entre la superficie pescada y sin pescar

Fuente: Adaptado de FAO, 2000.

4. MANTENER EL EEP

4.1 Un proceso de plazo largo

La instauración de un EEP representa por lo general un cambio importante en la manera como se concibe la ejecución pesquera en comparación con el régimen de ordenación previo. Tal como se indicó en la Parte I de estas orientaciones, muchas veces el EEP es un proceso evolutivo, no radicalmente renovador, que se cimentará en las prácticas pesqueras existentes –si es que las hay–, y las mejorará. Los pormenores y la celeridad con que se introduzcan los cambios en el procedimiento de ordenación dependerán de la situación local concreta. En todo caso, se trata de un compromiso a largo plazo que no dará resultados inmediatos, y esto significa que la durabilidad del EEP es una cuestión crítica.

El mantenimiento de la ordenación pesquera convencional a menudo ha tenido dificultades a la hora de:

- prolongar un compromiso político frente a actuaciones difíciles y muchas veces de largo plazo;
- implantar un marco jurídico favorable para apoyar las cambiantes medidas de ordenación; y
- garantizar financiamiento adecuado para las acciones de ordenación.

Estos y otros retos pueden aumentar considerablemente con la adopción de un EEP debido a que estarán en juego un mayor número de intereses, problemas, agentes e instituciones, y a que, incluso en el caso de una ampliación geográfica limitada, la ordenación pesquera tendrá un ámbito mayor. En las *Orientaciones sobre el EEP* se enumeran diversos obstáculos posibles a la implantación de un EEP³⁸. En las secciones anteriores ya se han discutido varios de éstos, y el presente capítulo resume algunos de los conceptos críticos del sostenimiento de un enfoque amplio.

4.2 Compromiso político y sensibilización del público

El compromiso es un factor esencial para el mantenimiento del EEP, y muchas veces depende de que los políticos y la sociedad civil tomen conciencia de los beneficios que acarrea la adopción de un enfoque o una iniciativa específica. Dado que el EEP es un proyecto más vasto que la ordenación pesquera tradicional, se hace necesario sensibilizar a un número mayor de segmentos de la sociedad. Por ejemplo, en materia normativa, a nivel local, nacional e incluso internacional, se deberá recurrir también a las políticas de ordenación en los sectores costeros, turismo, agricultura, industria, transporte marítimo, etc., además de las del sector pesquero. Cada

³⁸ Ver el Capítulo 6 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

política tendrá sus propios procedimientos y tocará partes con intereses diversos y quizá contrapuestos.

Un compromiso político continuado, incluso durante varios ciclos electorales y bajo circunstancias difíciles, es una condición indispensable para mantener el EEP y la única manera de consolidar las capacidades humanas e institucionales. Según sean los acuerdos de gobernanza y el alcance de la ejecución del EEP –y a medida que se plantean los problemas y se encuentran soluciones, y diferentes grupos en diferentes momentos se vean afectados por las repercusiones de tales soluciones–, será necesario reiterar ante las instancias de gobierno y otras entidades pertinentes los esfuerzos de convencimiento para demostrar la utilidad del enfoque. Una situación aún más delicada se observa cuando las repercusiones positivas y negativas de la ejecución del EEP no están repartidas por igual (ver también la Parte II, Sección 1); entonces, se deberá equilibrar las disparidades a través del proceso de política y planificación. La politización puede ser muy aguda si ciertos grupos siguen viéndose desaventajados o si otros reciben compensaciones excesivas al ser desplazados tras la implementación del EEP. Los gestores deben actuar eficientemente en el área política y defender el enfoque ante presiones y amenazas.

Como los electores esperan de los encargados de las políticas respuestas a sus preocupaciones, las acciones encaminadas a conseguir el compromiso de las autoridades consistirán en asegurar que el público y los grupos con intereses políticos especiales estén al tanto de los beneficios y de los requisitos para mantener un EEP, e incluso estén dispuestos a hacer algunos sacrificios. A este respecto cabe tener presente que:

- la voluntad y el compromiso político pueden en parte estar determinados por la calidad y la buena difusión del asesoramiento científico y técnico relacionado con el EEP;
- el asesoramiento de las autoridades pesqueras debería atender a consideraciones políticas para evitar que los formuladores de política se dirijan a otras fuentes capaces de aconsejarles;
- es necesario poner de relieve las obligaciones jurídicas contenidas en los acuerdos internacionales que apoyan el mantenimiento del EEP; y
- es necesario involucrar a diversas partes en el EEP, ya que así se obtienen mejores resultados y se contiene la polarización política.

4.3 Flexibilidad jurídica y armonización

La necesidad de apoyar el EEP mediante un marco jurídico favorable se puso de relieve en la Parte II, Sección 2. Tal como se mencionó más arriba al estudiar la ordenación adaptativa (Parte II, Sección 3), el marco jurídico debe ser flexible y receptivo ante los cambios, incluyendo aquellos relacionados con el conocimiento y los que afectan los sistemas biológico,

ecológico y socioeconómico. Asimismo, la legislación pesquera fundamental debería en lo posible no sufrir modificaciones frecuentes. A este doble requisito se podría responder promulgando en el país una legislación que establezca principios y políticas amplias con las que se especifican «las funciones, facultades y responsabilidades del gobierno y otras instituciones que intervienen en la ordenación pesquera»³⁹. Esta legislación también podría reflejar con mayor o menor detalle el procedimiento de ejecución de un mecanismo específico (por ejemplo, los modos de asignar los derechos de uso pesqueros). La naturaleza dinámica de las actividades pesqueras y sus interacciones con otros sectores se podrá captar mediante reglas convenidas y otros medios jurídicos.

Puesto que los ecosistemas a menudo se inscriben en varios regímenes jurídicos (por ejemplo, el marítimo, forestal, hídrico o agrícola) y en legislaciones nacionales superpuestas, es necesario armonizar las leyes pesqueras con los instrumentos jurídicos de otros sectores, tanto dentro de un mismo país como entre países diferentes. Se trata de una tarea prolongada que deberá ser planificada al instaurar el EEP.

4.4 Financiar la ejecución del EEP

Tal como se indicó en la Parte II, Sección 1, el EEP acarrea costos y beneficios. Aunque se pueda esperar que los beneficios a largo plazo sean considerables, su escala y tiempos no coincidirán necesariamente con los costos de ejecución. Habrá costos (gastos operacionales de reuniones y consultas participativas, actividades de investigación y manejo de datos, costos de seguimiento y misiones de observadores e incentivos económicos) que tendrán consecuencias financieras directas en el organismo ejecutor. Estos costos, si bien compensados con creces con el incremento de los servicios y valores del ecosistema, deben ser financiados especialmente durante las fases iniciales, cuando los procesos y sistemas entran en funcionamiento; pero la necesidad de financiar será constante a lo largo de toda la ejecución del EEP.

El financiamiento constante del sistema de ordenación pesquera no es condición privativa del EEP, puesto que tampoco la ordenación convencional puede prescindir de un presupuesto. Dado que el EEP implica una ordenación ampliada, que abarca más que las poblaciones ícticas y las flotas pesqueras y toca asuntos como los ecosistemas acuáticos y los sistemas humanos asociados, se suele suponer que los costos de implementación del EEP son más altos que los de la ordenación convencional. Aunque la introducción de un enfoque nuevo requiere atención a su financiamiento, la superioridad de costos no es permanente a lo largo de todo el proceso. Asumiendo que el EEP es una aproximación

³⁹ Ver la p. 64 de las *Orientaciones sobre la ordenación pesquera*.

analítica más que una simple receta, los costos serán más altos o más bajos de acuerdo con la escala de aplicación del enfoque. Si bien algunas pesquerías pueden optar por un manejo intensivo y modificar todos los procesos –desde la recolección de datos hasta la configuración de las instituciones–, para otras (especialmente las pesquerías en pequeña escala, poco productoras de datos) un patrón de ejecución de menor demanda financiera y de recursos humanos podría ser una solución más viable. Es esencial, pues, que los gestores evalúen las necesidades de financiamiento –tanto a corto como a largo plazo– y aseguren mecanismos para disponer del presupuesto necesario. Así se podrá asimismo estructurar el proceso de toma de decisiones respecto a la modalidad del EEP que se ha decidido implantar para que el alcance de las medidas administrativas sea proporcional por ejemplo a la capacidad a largo plazo de financiar o de obtener financiamiento.

En términos generales, los recursos del EEP pueden provenir de tres fuentes principales:

- de recursos del Estado, a través de asignaciones presupuestarias destinadas al organismo que coordina las actividades relacionadas con el EEP y la ordenación pesquera, y de contribuciones de otras entidades de gobierno;
- de mecanismos internos de recuperación de costos, tales como los pagos de usuarios o los pagos de contaminadores; y
- de financiamiento externo.

En la práctica, los fondos probablemente provendrán de una combinación de estas fuentes.

Dado que el EEP requiere financiamiento mayor que las prácticas de ordenación pesquera tradicionales, debería ser posible, al menos en las primeras fases, racionalizar los aportes de fondos y aumentar la rentabilidad si los costos se reparten entre diversos sectores económicos. Esta es también una característica de un enfoque ecosistémico abierto a sectores como el del turismo, los bosques, la conservación, la agricultura, etc., y por ende la introducción y mantenimiento del EEP podrán resultar más asequibles. Para ello deben naturalmente imperar condiciones de cooperación sectorial e institucional fuertes e integradoras que impidan que ciertas partes se aprovechen de los beneficios obtenidos por otras, o que sus intereses –antagónicos al EEP– incrementen los costos sociales de ejecución.

Con el objeto de mantener los niveles de financiamiento cuando el sector pesquero recibe una proporción relativamente menor del presupuesto nacional, será oportuno establecer alianzas con otros sectores más ricos o políticamente más influyentes –por ejemplo el sector privado y las ONG– para la realización de proyectos de restauración de hábitats y el ecoturismo

o las nuevas inversiones ecológicamente responsables que normalmente no son parte del financiamiento público.

Financiar la ejecución del EEP con pagos de usuarios o contaminadores de los recursos naturales o agentes causantes de perjuicios en el ecosistema consiste en destinar estos fondos a los costos de adopción del enfoque. Además de los mecanismos de incentivos al sector pesquero, los gobiernos y asociaciones han comenzado a exigir compensaciones por restauración de ecosistemas dañados a sujetos ajenos al sector pesquero (por ejemplo, a quienes alteran, contaminan o destruyen los hábitats aguas arriba). A los culpables se les exige ya sea pagar una multa que puede o no estar directamente relacionada con el costo del daño, directamente reparar el daño o costear las obras de conservación y protección del hábitat afectado. Nótese que el concepto de «el contaminador pagador» se acopla a la idea de que «el beneficiario pagador», lo que quiere decir que quienes reciben los beneficios de la aplicación del EEP deberían pagar algunos –si no todos– los costos que implica la creación de valores ecosistémicos (ver el Recuadro 15 sobre el pago por servicios ambientales)⁴⁰.

Para los gestores, la identificación de fuentes apropiadas de financiamiento externo del EEP –y la comprensión de las necesidades de los financiadores– es una tarea ingente y costosa. Por ejemplo, algunas fuentes de financiamiento podrán cubrir actividades específicas en el seno del sector, mientras que otras podrán costear la resolución de problemas concretos tales como los relacionados con la biodiversidad o las áreas marinas protegidas. Los procedimientos de presentación de solicitudes de financiamiento, la contabilidad e incluso la terminología pueden variar mucho según las fuentes y los beneficiarios y quedar supeditadas a ciertas condiciones económicas o de otra índole.

Puesto que el EEP comprenderá probablemente tanto elementos de desarrollo como de conservación, podría no haber una fuente única de financiamiento capaz de satisfacer todas las necesidades. Por lo tanto, será preciso crear una cartera de fuentes financiadoras y multiplicar las propuestas de acumulación y uso de los fondos. Se añade a esto la cuestión crucial de la sostenibilidad institucional, que es preciso considerar cuando se recurre a fuentes de financiamiento externas; en otras palabras, debe haber acuerdos a largo plazo ya estipulados para que la implementación del

⁴⁰ Los pagos por servicios ambientales se llaman a veces también «pagos por servicios del ecosistema» (ver FAO. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2007*. Roma. 250p.).

enfoque no se ponga en peligro una vez que el período de financiación llegue a su término⁴¹.

Recuadro 15

Los pagos por servicios ambientales (PSA)

El reciente enfoque de política relacionado con los pagos por servicios ambientales (PSA) –aplicado predominantemente en el sector agrícola y en el contexto de la utilización de la tierra– adopta el uso de un instrumento económico de mercado que supone tanto la participación del sector privado como del sector público. En contraposición a una situación en la que quienes proveen los servicios ambientales no reciben por lo general compensación alguna ni los usuarios están sujetos a ningún tipo de pagos, el PSA persigue dar un valor económico a los servicios ambientales reflejando sus beneficios sociales, ambientales y económicos reales con el propósito de renovarlos. Un motivo que explica el interés político que suscitan los PSA es que muchos proveedores de servicios ambientales son grupos de población pobres (agricultores). Además, el enfoque ofrece un cauce en el que se combinan la conservación del ecosistema y el alivio de la pobreza.

Fuente: FAO. 2007. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2007. Pagos a los agricultores por servicios ambientales. Roma. 250p.

5. REQUISITOS ESPECIALES PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN EEP EN PAÍSES EN DESARROLLO Y EN UN CONTEXTO DE POBREZA

En el Código (Artículo 5) y en las *Orientaciones sobre el EEP* se expresan los requisitos especiales de los países en desarrollo con respecto a la ordenación pesquera y la ejecución del EEP. Cuando las capacidades son limitadas, como con frecuencia sucede en los países en desarrollo, la introducción de un sistema perfeccionado de gestión pesquera y del ecosistema plantea serios desafíos. Las pesquerías en pequeña escala, comunes en estos países, son a menudo malas productoras de datos estadísticos y requieren por tanto la adopción de enfoques de evaluación y ordenación diferentes de los que se suelen aplicar en las pesquerías en gran escala. Asimismo, en las zonas muy pobres y cuando no es posible hacer frente de inmediato a costos necesarios para obtener beneficios a largo plazo, la ejecución del EEP podría tropezar con problemas específicos.

⁴¹ Una discusión más detallada sobre la financiación del EEP –comprendidas las opciones externas– figura en el Documento Técnico de Pesca N° 489 de la FAO sobre las dimensiones humanas del EEP.

Tal como se destacó en la Parte I, Sección 1, la pobreza en las comunidades pesqueras es un fenómeno complejo. La contribución de las pesquerías en pequeña escala al alivio de la pobreza y a la seguridad alimentaria es significativa, y el sector pesquero incide a menudo también en la prevención de la pobreza. La sobrepesca y el agotamiento potencial de los recursos constituyen una amenaza para muchos medios de vida en zonas costeras, pero la pobreza también está determinada por factores socioinstitucionales. Por consiguiente, para lograr su reducción sostenible es preciso abordar las cuestiones de acceso y control de las zonas de pesca.

Esta materia tiene importantes consecuencias en la implantación del EEP en una pesquería en pequeña escala y en un contexto de pobreza. Para conseguir resultados equitativos, es preciso que los grupos marginados sean incorporados en los procesos relativos al EEP. Sin embargo, debido a su situación de exclusión social y vulnerabilidad, los pescadores pueden no estar dotados de capacidades y carecer de los incentivos que les permitirían participar efectivamente en el EEP. Para que el enfoque pueda ser instalado con éxito será necesario renovar las instituciones y crear capacidades e incentivos.

Otro desafío potencial para la pesca en pequeña escala está representado por repercusiones de factores que están más allá del control de los pescadores, tales como la contaminación y destrucción del hábitat por actividades que se llevan a cabo en la tierra firme, o daño a los ambientes acuáticos por efecto de actividades no pesqueras (tales como la exploración y explotación de yacimientos petrolíferos y la minería costa afuera), o la pesca destructiva practicada por las grandes pesquerías. Por ejemplo, la invasión por embarcaciones pesqueras industriales de zonas costeras antes utilizadas solo por pescadores tradicionales con el objeto de compensar la escasez de recursos que afecta a los territorios originales donde aquéllas solían pescar puede dar lugar a la reducción de los recursos, a daños en el hábitat, a la destrucción de aparejos de pesca e incluso a pérdida de vidas humanas.

Para hacer frente a esta situación es imprescindible estudiar con atención la escala y límites del EEP y asegurar que todos los grupos interesados han sido identificados. El éxito del enfoque depende de conciliar la ordenación de los recursos con la sostenibilidad de los medios de vida, y para ello se deben tomar en cuenta las preocupaciones efectivas de los pescadores en pequeña escala y demás trabajadores pesqueros. Si por ejemplo si existen peligros en el sector de la pesca artesanal, será necesario apoyar a los pescadores para la introducción de prácticas más seguras. Si la invasión de las zonas pesqueras por grandes barcos industriales plantea problemas, el sistema de seguimiento, control y vigilancia (SCV) deberá ser revisado y se deberá consultar con las autoridades competentes. En las zonas donde se registran rivalidades de poder entre grupos de partes interesadas –por

ejemplo entre operadores grandes y pequeños–, la resolución de conflictos podrá convertirse en un elemento clave del proceso relacionado con el EEP.

En la Parte II, Sección 2 se indicaba que la cogestión es vista cada vez más como parte primordial tanto de la ordenación como del EEP. Hasta ahora, las tentativas de gestión conjunta se han concentrado mayormente en el manejo de las poblaciones ícticas, estimándose que la reducción de la pobreza emanaría del mejoramiento de los recursos pesqueros. Este concepto, que implica por lo común que las actividades pesqueras deben ser reducidas, conduce a ganancias a largo plazo pero a costa de recortes en los ingresos a corto plazo. Cuando no hay beneficios tangibles, los pescadores tendrán pocos incentivos para participar en el EEP; y en ausencia de alternativas de empleo, podrá ser imposible que los hogares pobres cumplan con las normas estipuladas en el régimen de manejo. En una situación en la que predominan la pobreza y la vulnerabilidad, el futuro puede verse muy comprometido, y por tanto habrá pocos incentivos para la cooperación de las comunidades en actividades que favorecen las ganancias de sostenibilidad de recursos a largo plazo.

En la Parte II, Sección 2 se discutieron los incentivos a que se recurre para implantar un EEP. Para crear las condiciones necesarias y proponer incentivos que aseguren una participación equitativa de los interesados en las actividades relacionadas con el enfoque en un ámbito pesquero artesanal pobre, es recomendable enmarcar las intervenciones de ordenación en un desarrollo de más amplio alcance. Es necesario crear una estructura de cogestión que permita movilizar recursos y servicios que apoyen otros aspectos de los medios de vida además de la ordenación de los recursos. El Programa de Medios de Subsistencia Pesqueros Sostenibles (SFLP)⁴² aplicó este enfoque en dos proyectos piloto en África occidental (ver el Recuadro 16).

Un enfoque de este tipo estaría en línea con los principios del EEP, pues abordaría tanto los problemas de bienestar humano como de bienestar ecológico. Las medidas para solventar las cuestiones de conservación marina deberán ser socialmente aceptables y justas, y efectivas tanto desde la perspectiva de la biodiversidad como de los medios de vida.

⁴² El SFLP fue ejecutado por la FAO con financiación del Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID) en 25 países de África occidental y central entre 1999 y 2006.

Recuadro 16
La cogestión por conducto del SFLP

El Código estipula que el SFLP combina el enfoque relativo a los medios de vida sostenibles con el apoyo a las iniciativas que tienen por objeto la ordenación sostenible de los recursos pesqueros. El programa ha podido demostrar que los costos a breve plazo de la cogestión son recuperables si se invierte en la reducción de la pobreza. Se logran efectos sinérgicos y se refuerzan las capacidades humanas cuando se generan incentivos para la participación de las comunidades en iniciativas de gestión en común. Sin embargo, para ello los programas de cogestión deberán tener una mira comunitaria más amplia que la sola regulación del acceso a los recursos, y las organizaciones pesqueras de la comunidad deberán transformarse en organizaciones locales de desarrollo. Para abordar tanto los problemas relacionados con la reducción de la pobreza como con la pesca responsable, es necesario poner en función redes de colaboración extensas; las estructuras de ordenación pesquera y desarrollo local deberán por su parte trabajar en conjunto con los proveedores de servicios del gobierno local y con otros grupos de partes interesadas (por ejemplo, los servicios sanitarios, organizaciones privadas de micro-finanzas, servicios de asesoramiento comercial, estructuras educativas, etc.).

Fuente: Njock, J.-C., Angaman, K. y Allison, E.H. 2009. Capítulo 5: Institutional innovations in fisheries co-management in West and Central Africa. *En:* Westlund, L., Holvoet, K. y Kébé, M. (eds). Achieving poverty reduction through responsible fisheries: strategies and lessons from the West and Central Africa Sustainable Fisheries Livelihoods Programme. *FAO Documento Técnico de Pesca* No 513. Roma, FAO.

PARTE III – EL EEP EN LA PRÁCTICA

1. EL PROCESO RELACIONADO CON EL EEP

El proceso de realización típico del EEP se describió en las *Orientaciones sobre el EEP* y se examinó brevemente al comienzo de esta publicación, en la Parte I. En los capítulos anteriores se analizaron el contexto en que funciona el enfoque y algunos conceptos y mecanismos sociales, económicos e institucionales claves.

En esta tercera parte, los distintos conceptos y mecanismos se fusionarán y colocarán en la trama operativa propia del EEP. Aunque se reconoce que las rutas que conducen a la adopción del enfoque puedan ser diversas (ver el Recuadro 3) y que el proceso (ilustrado en las Figuras 3 y 4) es de naturaleza iterativa, la planificación y ejecución se han examinado siguiendo los siguientes pasos:

- comienzo y preparación;
- formulación de una política relativa al EEP e identificación de los problemas;
- elaboración de un plan de ordenación y de objetivos operativos;
- ejecución; y
- seguimiento y evaluación.

Estos pasos –y en particular el elemento fundamental, la elaboración del plan de ordenación– también se describen en las *Orientaciones sobre el EEP* y en las *Orientaciones sobre la ordenación pesquera*. La estructura de presentación que se ha seguido en esta ocasión es algo diferente de la de versiones anteriores de las orientaciones, y algunos aspectos se estudian aquí con más detalle, por ejemplo los trabajos preparatorios y la formulación de políticas. En especial en esta tercera parte, se ha tratado además de abarcar los acontecimientos que han tenido lugar desde la publicación de las *Orientaciones sobre el EEP*, por ejemplo la elaboración –aún en curso– de las herramientas del EEP⁴³. Sin embargo, tal como se indicaba en la Parte I, la secuencia lógica seguida aquí es la misma que en las dos orientaciones anteriores.

⁴³ En el Documento Técnico de Pesca N° 489 de la FAO se proporciona más información sobre herramientas y métodos ya disponibles.

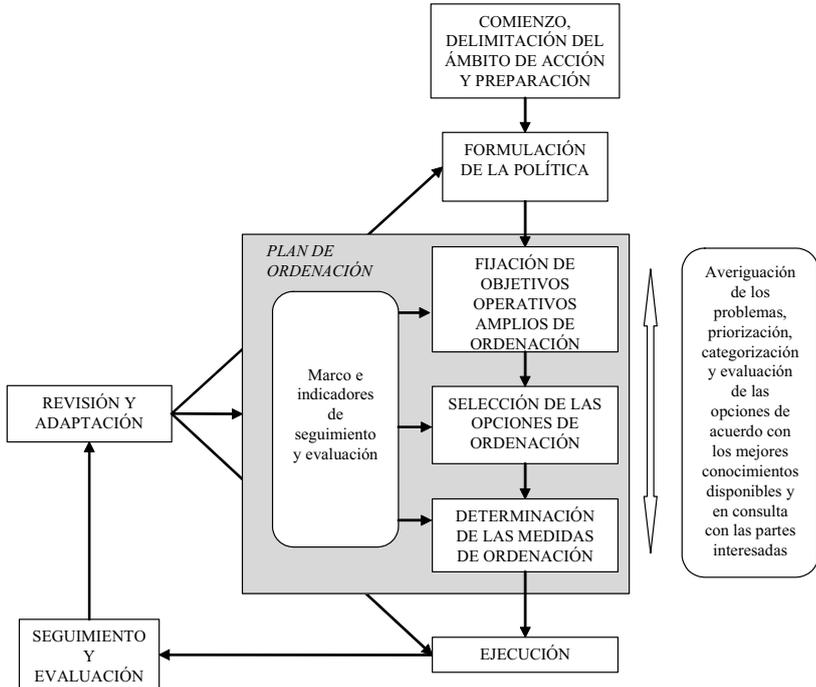


Figura 4. Pasos del proceso relacionado con el EEP

2. COMIENZO Y PREPARACIÓN

Cualquiera sea la ruta que conduzca al EEP, e independientemente de la situación de ordenación pesquera imperante, las actividades iniciales en el proceso de implantación de un EEP serán la planificación y la preparación. El propósito de esta primera etapa es reunir la información inicial y planificar un proceso de participación coherente con el contexto cultural, los recursos disponibles, el tipo de pesquería, etc. También se deberá incluir en esta etapa la definición del ámbito y la escala del EEP, y una óptica común de la situación actual y de los posibles problemas.

Tal como se mencionó en la Parte I, el EEP puede ser iniciado en más de un nivel y por varias partes interesadas, pero la responsabilidad de coordinación y ejecución del enfoque recaerá por lo general en la autoridad pesquera competente. Los coordinadores deberán establecer un plan de procedimiento inicial y asegurar que se disponga de los recursos básicos para llevar a cabo el proyecto. Los recursos humanos son un elemento clave, y el equipo encargado del EEP deberá comprender las indispensables capacidades multidisciplinarias y técnicas que se precisan, y saber cómo

instalar un ambiente de colaboración entre asociados y grupos de interesados. Esto significa que se debe formar un equipo de investigadores y técnicos que incluya sociólogos, antropólogos, economistas y biólogos, de preferencia dotados de pericias interdisciplinarias. También se necesitarán habilidades propiamente relacionadas con el proceso, tales como la facilitación, la negociación y la gestión de cambios. Es importante asegurar la integración de todas estas disciplinas, por ejemplo para la planificación y preparación, la formulación de políticas y la identificación de problemas, la elaboración del plan de manejo, la ejecución y el seguimiento y evaluación. Gracias a la integración de disciplinas se conseguirá reducir los costos de gestión y aumentar la eficacia del proceso, cosas que no se lograrían si los campos de conocimiento se mantienen separados.

También será quizá necesario poner en marcha un mecanismo específico de coordinación intersectorial. Según el alcance y escala del EEP y la composición y atribuciones del equipo, podría ser necesario además constituir un grupo o comité asesor intersectorial –compuesto de representantes de organismos de gobierno, de las principales organizaciones no gubernamentales y del sector privado– con funciones de apoyo y coordinación de las acciones a un nivel político y administrativo superior.

Al comienzo del proceso, es preciso realizar un análisis de las partes interesadas a fin de ampliar el rango de individuos, organizaciones y entidades a las que habría que consultar e involucrar, además del equipo del EEP y sus asociados directos. A lo largo del proceso, los grupos de partes interesadas podrán agrandarse o cambiar su composición. Para una correcta aplicación del enfoque será necesario dictar reglas y crear estructuras institucionales en función de los distintos modos de participación de los diferentes sujetos.

Es imprescindible que entre las partes interesadas se difunda el entendimiento de los propósitos que se persigue con la implantación del EEP en el sector, a fin de que las disposiciones normativas y de ordenación que se elaboren más adelante estén basadas en los conceptos ya aceptados. El plan del EEP deberá comprender objetivos claros y contener las definiciones de sus principios conceptuales. Además de demarcar el alcance y escala del EEP, los coordinadores deberán ser explícitos al indicar los objetivos que se proponen lograr y velar por que la perspectiva que han adoptado sea compartida por las partes claves y los miembros del equipo. Esta perspectiva debe ser oportunamente comunicada y debatida con un grupo de interesados más amplio y con el público. La estrategia de comunicación del EEP requerirá probablemente dedicar esfuerzos y recursos a la sensibilización y a la creación de capacidades (ver también la Parte I, Sección 2).

En las primeras consultas con las partes interesadas se deberán identificar los principales objetivos sociales e intereses de los diferentes

grupos. La información obtenida deberá ser compartida en reconocimiento que, como las apreciaciones y aspiraciones de los varios grupos pueden no ser fáciles de conciliar, será necesario llevar a cabo acciones repetidas de facilitación y negociación. Una vez que se ha aceptado que todo esto es necesario, los objetivos podrán llegar a plasmarse en una visión de futuro compartida. Por visión de futuro se entiende la descripción del estado ideal de la pesquería y del ecosistema al que aspiran las partes interesadas –tanto en cuanto a situación biológica como a las circunstancias socioeconómicas y a los acuerdos de gobernanza–, y constituye la base para la formulación de las políticas (ver el Recuadro 17).

Recuadro 17

Ejemplo de visión de futuro: las pesquerías en pequeña escala

«La visión de futuro para la pesca en pequeña escala es realizar plenamente su contribución al desarrollo sostenible. Es una visión en la que:

- la pesca en pequeña escala no esté marginada y se reconozca, valore y fortalezca su contribución a la economía y seguridad alimentaria nacional;
- los pescadores, los trabajadores del sector pesquero y otras partes interesadas tengan la capacidad para participar en la adopción de decisiones, tengan el poder para hacerlo y cuenten con mayores posibilidades y capacidad humana consiguiendo así mantener su dignidad y respeto; y
- no persistan la pobreza y la inseguridad alimentaria; y los sistemas económico y ecológico estén ordenados de forma integral y sostenible, reduciendo los conflictos.»

Fuentes: FAO. 2006. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. *FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable* No 10. Roma. 89p. Ver también Béné, C., Macfadyen, G. y Allison, E.H. 2007. Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security. *FAO Documento Técnico de Pesca* No 481. Roma. 125p.

El «análisis del alcance» es otro de los elementos que forman parte de la fase preparatoria inicial, y consiste en la recolección y unificación de información básica sobre el sistema pesquero y el ecosistema asociado de acuerdo con la definición acordada al elaborar el alcance y escala del EEP. Las formas, fuentes y métodos de recolección de datos se describieron en la Parte 1.1 y 1.2. En esta etapa, será necesario elaborar un documento de antecedentes, ampliable más adelante, que permita al equipo del EEP

comprender cuáles son los aspectos críticos potenciales que deberán abordarse. Las cuestiones problemáticas y preocupantes, identificadas durante el proceso de consulta, también deberán ser consideradas y formarán, junto con la visión de futuro, la base para formular la política relativa al EEP y, posteriormente, un plan de ordenación. Las herramientas para identificar y priorizar los problemas, utilizables en las diferentes etapas del proceso relacionado con el EEP, se estudiaron en la Parte II, Sección 1⁴⁴.

En síntesis, la etapa de comienzo y preparación comprende los siguientes elementos: la formación de un equipo encargado del EEP, un plan detallado del proceso, una cartografía preliminar de las partes interesadas, planes para la participación y la comunicación, un borrador del documento de alcance (es decir, un resumen del sistema pesquero y su contexto), un listado de los problemas potenciales y una declaración sobre visión de futuro. El Recuadro 18 enumera las actividades más probables a incluir en la fase preparatoria; sin embargo éstas no siguen un orden cronológico estricto ya que el proceso tendrá seguramente un carácter iterativo e interactivo.

⁴⁴ Ver también el Capítulo 4.1 de las *Orientaciones sobre el EEP*, las *Orientaciones sobre la ordenación pesquera* y el Documento Técnico de Pesca N° 489 de la FAO (Capítulo 6).

Recuadro 18**Actividades para el comienzo y la preparación del EEP**

- Elaborar un plan general del proceso del EEP (componentes principales, cronología, presupuesto).
- Formar el equipo del EEP y formular los requisitos esenciales (por ejemplo, pericias en materia de facilitación y comunicación, capacidad de planificación, conocimientos en ciencias sociales, destrezas en asuntos pesqueros, conocimientos en manejo de sistemas), y preparativos relacionados con las acciones de coordinación intersectorial.
- Definir el alcance y la escala del EEP (límites geográficos y administrativos).
- Realizar un análisis preliminar de las partes interesadas (definición, cartografía, relaciones de poder).
- Publicitar la iniciativa relacionada con el EEP para autoidentificación de las partes interesadas.
- Identificar las partes interesadas claves que intervendrán en el primer taller destinado a asegurar la credibilidad del proceso, y organización de consultas introductorias (independientes y en varios niveles).
- Revisar los objetivos sociales generales en los que se basa el proceso, e identificar los intereses y metas de los grupos de partes interesadas.
- Formular las reglas para incorporación de las partes interesadas en el proceso del EEP.
- Preparar un plan de comunicaciones (incluyendo la mención de expectativas, los procesos de retroalimentación durante el proceso de planificación, las formas de comunicación y las necesidades de creación de capacidades).
- Investigar los aspectos pertinentes del sistema pesquero y del ecosistema y preparar la documentación de antecedentes, incluyendo las políticas, los marcos institucional y jurídico (con una evaluación de la capacidad de ordenación e investigación) y el contexto socioeconómico.
- En base a las consultas con las partes interesadas y el examen del contexto, elaborar una lista preliminar de los asuntos por abordar en la política y acciones de ordenación, y diseñar una visión de futuro en materia de EEP.

3. IDENTIFICACIÓN DE LAS CUESTIONES PRIORITARIAS Y FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA RELATIVA AL EEP

Esta etapa consiste en afinar el enfoque preliminar y definir las opciones de política y objetivos. Sin embargo, tal como ya se ha mencionando (ver la Parte I), la adopción del enfoque será casi siempre gradual y es poco probable que todas las políticas y marcos de ordenación existentes deban ser descartados indiscriminadamente. Aunque en algunos casos pueda resultar deseable formular políticas totalmente nuevas, lo más probable es que las políticas vigentes deban ser revisadas y modificadas de forma gradual.

El establecimiento de las políticas requiere aportes de todos los grupos de partes interesadas. Las políticas deberán construirse en función del análisis de la información del sistema pesquero, la normativa, el marco institucional y jurídico y el contexto socioeconómico. Los problemas identificados en la etapa preparatoria y en la declaración de visión de futuro constituyen el marco general de la formulación de las políticas (ver el Recuadro 19). El procedimiento de identificación de objetivos podrá variar en función de la escala del EEP (por ejemplo, el gran ecosistema marino en contraposición a un EEP de alcance local) y necesitar ser repetido para asegurar que los objetivos representen efectivamente las prioridades de las partes interesadas. También es preciso revisar con frecuencia los principios del EEP con el fin de asegurar que éste se desarrolle en concordancia con sus orientaciones básicas. Se debe además tener presente que otros factores, tales como las políticas macroeconómicas del país, los grandes asuntos de política actual del gobierno o los compromisos que se han expresado en convenios internacionales, condicionarán también la fijación de prioridades.

Entre los objetivos normativos comunes se podrían incluir las declaraciones sobre derechos de pesca y acceso (derechos de manejo y de uso), las prioridades acordadas a determinados subsectores pesqueros o el papel que debería desempeñar la pesca, por ejemplo, desde el punto de vista económico o en la creación de empleo –a nivel local o regional–, y, naturalmente, los objetivos biológicos y ecológicos que se han esbozado respecto al estado deseado de los recursos pesqueros o el ecosistema. A veces, el marco legal puede ser insuficiente para acoger los cambios normativos que implica la implantación del EEP, y entonces los coordinadores deberán estudiar las posibles revisiones de que pueda ser objeto la legislación correspondiente (ver la Parte II, Sección 2).

El producto del proceso de formulación de políticas será un documento normativo. Para asegurar la transparencia, el documento deberá estar disponible a todas las partes interesadas y el público en general. Se ha de recordar que las políticas no son instrumentos estáticos, sino directrices que deben ser revisadas con regularidad para incorporar los avances pertinentes y las experiencias adquiridas.

Recuadro 19

Problemas y motivos de preocupación que recoge la política relativa al EEP

Es probable que en la política relacionada con el EEP haya que tomar en consideración asuntos que reflejarán diferentes valores, intereses y objetivos de las partes interesadas.

Por ejemplo, a nivel del gran ecosistema marino los problemas se referirán al declive de las poblaciones transfronterizas y a los impactos ejercidos por otros sectores (tales como la exploración de yacimientos de gas costa afuera en los recursos marinos), las repercusiones del cambio climático en los ecosistemas marinos o la necesidad de establecer medidas comunes de manejo para zanjar cuestiones como la captura total permitida (CTP).

A nivel nacional, los problemas pueden ser también variados y comprender por ejemplo la asignación de recursos en los distintos sectores pesqueros (pesca industrial o en pequeña escala), el impacto del uso de ciertos aparejos de pesca en las especies marinas, la situación de las instalaciones costeras y su utilización por los pequeños pescadores, los efectos de amenazas más amplias (tales como los efectos del VIH/SIDA en las comunidades litorales), la seguridad alimentaria y los medios de vida alternativos, o el impacto de las especies exóticas invasivas en las poblaciones ícticas locales.

También se pueden plantear cuestiones relacionadas con la gobernanza, tales como la participación de los usuarios de recursos en las decisiones en materia de ordenación.

Todos estos son problemas reales para las partes interesadas, y deberán ser estudiados para identificar las prioridades de políticas. Para la adopción del EEP es preciso considerar una amplia gama de problemas y abordar los asuntos más preocupantes para la sociedad y el gobierno.

4. ELABORACIÓN DE UN PLAN DE ORDENACIÓN Y DE OBJETIVOS RELACIONADOS CON EL EEP

El plan de ordenación del EEP es un mecanismo para la ejecución de las orientaciones de política deseadas. Mientras que el nivel de políticas es *estratégico* por naturaleza, un plan de ordenación se sitúa en un nivel *práctico* en el que se especifican los objetivos y acciones necesarios para lograr los objetivos amplios de una pesquería o del ecosistema asociado; este plan aporta los materiales destinados a los ulteriores aspectos *operativos* y de ejecución. La elaboración del plan es una etapa fundamental

del proceso relacionado con el EEP, e incluirá la definición de los objetivos de ordenación, la selección de las opciones de ordenación y la determinación de las medidas de ordenación (ver la Figura 4)⁴⁵. El plan de ordenación debe comprender asimismo indicadores y mediciones del rendimiento, y bosquejar el seguimiento, evaluación y examen del proceso; estos aspectos se discuten en la Parte III, Sección 6.

Para conseguir estos objetivos, el plan de ordenación debe tener un diseño similar al de un plan diseñado por un departamento gubernamental, una ONG o una empresa comercial privada. El concepto que lo anima es también análogo al de un plan de ordenación pesquera convencional, pero el conjunto de herramientas de manejo propuesto en el plan del EEP debe estar específicamente vinculado con los principios y prácticas de este enfoque.

En general, el análisis de las partes interesadas durante los preparativos iniciales, deberá ser afinado en esta etapa. Es igualmente recomendable designar a algunas personas que han de representar los intereses de grupos más grandes y entablar relaciones regulares con los gestores del EEP. Se ha de prestar particular atención a la identificación y participación de grupos pobres y marginados que podrían no responder a las oportunidades de intervención que se ofrecen al público a través de los canales convencionales. El EEP tendrá mayor posibilidad de atender a los pobres y mitigar las eventuales disparidades distributivas si incluye a los pescadores y trabajadores pesqueros pobres y a los que padecen inseguridad alimentaria. Para asegurar que todas las partes interesadas tengan las mismas oportunidades de participar en el EEP, será necesario crear capacidades y proveer entrenamiento (ver también la Parte II, Secciones 1, 2 y 5).

Los objetivos de ordenación se expresan de manera más estrecha que los objetivos de política y se definen por lo general en dos niveles: los *objetivos amplios*, y los *objetivos operativos*. Los primeros manifiestan los resultados de ordenación esperados y representan el nexo entre los objetivos de política y los logros concretos que se busca obtener con la ordenación. Los segundos son más específicos y tienen un significado directo y práctico para el sistema pesquero objeto de ordenación. Ambos deberían ser mensurables y estar vinculados a períodos determinados.

El reto consiste no solo en listar todos los objetivos sino en además priorizarlos según la disponibilidad de recursos y el hecho de que algunos objetivos serán más importantes que otros. Para ello, es necesario estudiar y jerarquizar los problemas y preocupaciones iniciales. Esta tarea puede implicar simplemente agrupar todas las cuestiones que se han formulado en una lista general bajo un encabezamiento común, con una descripción breve basada en la información actualmente disponible. Sin embargo, con

⁴⁵ Ver también la Sección 4 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

frecuencia las averiguaciones deberán continuar con las partes interesadas. Para que éstas puedan formarse una opinión fundada del orden asignado a los problemas y las opciones que mejor satisfacen las necesidades u objetivos sociales, es necesario informar sobre las repercusiones potenciales (por ejemplo, su eficacia y formas de distribución) y otras consecuencias (tales como costos y beneficios e implicancias políticas). Existen varios métodos para llevar a cabo esta tarea para lo cual es útil recurrir a técnicas de evaluación de costos y beneficios y riesgos asociados (descritas en la Parte II, Sección 1)⁴⁶.

Para realizar estos objetivos, es preciso elegir las herramientas apropiadas de ordenación del EEP. Éstas podrán ser medidas técnicas (por ejemplo, regulaciones sobre el uso de artes de pesca), controles espaciales y temporales (por ejemplo, áreas marinas protegidas y temporadas de veda), y controles de insumos (esfuerzo) y de productos (cuotas de pesca)⁴⁷ e incentivos y otros mecanismos como los que se mencionan en la Parte II, Sección 2. Al decidir sobre las medidas e instrumentos se deberá evaluar las repercusiones y eficacia de las distintas opciones, y para ello resulta muy útil un análisis de costos y beneficios. Supóngase, por ejemplo, que en una determinada pesquería se ha adoptado un enfoque de cogestión participativa en virtud de una decisión política. Si bien se trata de una aproximación que acarrea beneficios claros, las acciones de manejo conllevarán costos probables en términos de tiempo y dinero. Será entonces necesario que el plan de manejo seleccione el tipo de cogestión que mejor equilibra costos y beneficios. Según el contexto, algunas de las posibles opciones de manejo podrían ser demasiado onerosas respecto a los beneficios eventuales (por ejemplo, la aplicación de un sistema de cuotas para especies múltiples con el fin de controlar las capturas incidentales y las interacciones entre especies, puede resultar impracticable en muchas circunstancias), mientras que otras opciones pueden aparecer como totalmente favorables (por ejemplo, el uso de un dispositivo de bajo costo para reducir las capturas incidentales no deseadas, gracias al cual se consigue al mismo tiempo bajar los costos de pesca).

Las consecuencias distributivas de una opción de ordenación también son un factor a tener en cuenta. En algunos casos (por ejemplo, cuando se establecen áreas marinas protegidas) los beneficios agregados pueden tener más peso que los costos, pero los impactos distributivos pueden resultar

⁴⁶ Más información sobre estas técnicas se puede encontrar en las *Orientaciones sobre el EEP*, en las *Orientaciones sobre la ordenación pesquera* y en el Documento Técnico de Pesca de la FAO sobre las dimensiones humanas del EEP. Información adicional está disponible en las *Orientaciones Técnicas de FAO Information and Knowledge Sharing* (No. 12, Roma, 2008, 97p.).

⁴⁷ Ver el Capítulo 3 de las *Orientaciones sobre el EEP*.

aspectos críticos para las partes interesadas, pudiendo algunas recibir beneficios elevados mientras que otras correr con costos desproporcionadamente grandes (ver también la Parte II, Sección 1).

Como es probable que haya intereses contrapuestos, será inevitable hacer elecciones drásticas y responder a los siguientes interrogantes: i) ¿quién determina en última instancia qué objetivos y opciones de manejo se debe preferir?; y ii) ¿según qué criterios? Para diseñar un plan de ordenación efectivo a menudo habrá que hacer compromisos. De hecho, es probable que no se encuentre una vía que satisfaga los deseos de todos los interesados, pero una solución posible es buscar opciones que podrían ser universalmente favorables y no lesionar los intereses de ningún destinatario. Para forjar compromisos aceptables, habrá que llevar a cabo intensas negociaciones combinadas con acciones de facilitación, por ejemplo elaborando hipótesis y análisis de riesgos e incertidumbres (ver la Parte II, Sección 1). Si no se llegase a un consenso, las autoridades deberán recurrir a un negociador experimentado o tomar ellas mismas las decisiones finales suspendiendo el proceso participativo. Sin embargo, cuando se opta por alternativas de consenso es necesario satisfacer los requisitos esenciales de las partes interesadas, por mínimos que parezca.

Además de especificar las medidas de ordenación, el plan debe abarcar los elementos institucionales necesarios para la ejecución del proceso de EEP seleccionado. También hay que asegurar que las opciones de manejo preferidas sean compatibles con el marco jurídico vigente. Por ejemplo, si se ha tomado la decisión normativa de implicar a las partes interesadas en la ordenación, el plan deberá dejar en claro el nivel de cogestión requerido, las funciones y responsabilidades de los participantes y las orientaciones institucionales y funcionales. El marco jurídico debe permitir la delegación de autoridad en los cogestores, ya que de lo contrario la implementación del plan podría retardarse mientras se revisa la legislación (ver también la Parte II, Sección 2). El Recuadro 20 resume las principales actividades que probablemente formarán parte del proceso de elaboración del plan de ordenación. Como se indicó al comienzo de este capítulo, la selección de indicadores y puntos de referencia –también elementos importantes de la formulación del plan– se estudia en la Parte III, Sección 6.

5. EJECUCIÓN

El plan de ordenación establece las opciones y medidas que se consideran adecuadas para conseguir los objetivos fijados al comienzo del proceso; los propósitos de ordenación se cimientan en las grandes metas de política y en los objetivos sociales generales. Una vez elegidas las opciones, queda el desafío de la ejecución.

Mientras que en el ordenación pesquera convencional, el organismo pesquero gubernamental es el único encargado de la implementación, en el caso del EEP interviene un sistema institucional más amplio en el que colaboran otras partes que están fuera del sector pesquero. Incluso dentro del sector, el número de interesados será probablemente mayor y estará muy diversificado: esto implica que la estructura institucional deberá ser sometida a revisión. Como la ordenación tiene ahora un alcance ampliado, será oportuno que las iniciativas de coordinación y los recursos necesarios para la ejecución provengan de instancias administrativas nacionales más altas, de círculos políticos y de otros asociados, tales como las ONG y el sector privado. Para una adecuada comprensión del concepto de EEP, será necesario crear capacidades y proporcionar formación al personal.

Recuadro 20

Actividades relacionadas con la elaboración de un plan de ordenación para la ejecución del EEP

- Partiendo del alcance inicial del EEP, compilar y analizar la información de antecedentes.
- Llevar a cabo nuevamente el análisis de partes interesadas y poner en funciones un mecanismo de representación para la planificación y adopción de decisiones.
- Validar mediante comparaciones cruzadas y un análisis de la información disponible las opiniones recabadas en las consultas con las partes interesadas.
- Estudiar y asignar prioridades a las cuestiones de ordenación y analizar las vinculaciones entre los problemas (por ejemplo, interacciones con los objetivos de política y metas de gestión).
- Definir objetivos operacionales amplios en base al análisis de problemas y opciones (costos y beneficios, evaluación del riesgo) y consultas con las partes interesadas.
- Si fuera necesario, jerarquizar los objetivos y definir criterios de prioridad.
- Definir medidas de ordenación en base al análisis de problemas y opciones (costos y beneficios, evaluación del riesgo) y en consulta con las partes interesadas.
- Definir acuerdos institucionales para la ejecución del plan de ordenación.
- Revisar los objetivos y medidas de ordenación para comprobar que no existe conflicto con la legislación vigente.

Como en las otras etapas estudiadas, los detalles de ejecución serán específicos de cada situación, pero el éxito de la ejecución del EEP dependerá (véanse también las Partes 2.2 y 2.4):

- del compromiso político;
- de los marcos jurídico e institucional que facultan la ejecución práctica;
- de la capacidad y pericias, tanto en materia de recursos humanos como de equipo;
- de la cooperación entre los sectores y departamentos pertinentes;
- del apoyo continuado de las partes interesadas;
- de un financiamiento adecuado, especialmente cuando es preciso poner en marcha importantes funciones y sistemas nuevos.

En la práctica, algunas de las tareas que deberán ser ejecutadas por los gestores y otros efectivos podrían ser semejantes a las que se hubieran efectuado en el ámbito de un plan de ordenación pesquera convencional. Al elaborar un plan de tareas detallado para la implementación del EEP, se deben examinar las cosas que deben ser cambiadas, las labores adicionales que es preciso llevar a cabo y también las tareas que es posible excluir. Decidir al respecto podrá ser difícil, especialmente si los recursos escasean. Las funciones y responsabilidades y recursos que exige cada una de las tareas deben ser claramente identificados. Cada grupo de asociados ha de tener su plan operativo; por ejemplo, el grupo de investigación, el de control de la aplicación de la normativa y la unidad de información sobre la gestión. Los procedimientos y sistemas deberán ser actualizados de acuerdo con las nuevas pautas de ordenación y el plan de ejecución.

De la misma manera que para la ordenación pesquera convencional, se deberán revisar y modificar, según sea necesario, las funciones de seguimiento, control y vigilancia en función del alcance del EEP y de las medidas que se han implantado. Sin embargo, el enfoque abordará un mayor número de elementos del ecosistema y pondrá en marcha más medidas de manejo. Ejemplos de elementos relacionados con las acciones de seguimiento, control y vigilancia son las misiones de observadores (para el control de las capturas incidentales y descartes), el sistema de vigilancia de barcos (para el control de las áreas de veda y las áreas marinas protegidas) y los medios de patrullaje y aseguramiento del cumplimiento de la reglamentación.

La comunicación y transparencia son aspectos claves de la ejecución efectiva del EEP. La información sobre la evolución de la pesquería y el nuevo sistema de ordenación debe estar disponible a todas las personas involucradas o ser entregada directamente a éstas. Aunque la industria pesquera y los pescadores habrán estado involucrados desde el comienzo en

el plan de ordenación, será necesario mantener reuniones y compartir la información con todos los interesados.

6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Para el seguimiento y evaluación del EEP se requiere adoptar un enfoque interdisciplinario integrado y realizar un examen de las necesidades de adaptación. Dependiendo de la situación y condiciones locales, el paquete de seguimiento y evaluación variará según el tipo de EEP que se haya implantado. Existen para ello diversos métodos, como las intervenciones participativas y los indicadores del rendimiento. Como se mencionó en la Parte II, Sección 3, los indicadores y puntos de referencia ocupan frecuentemente un lugar central en el sistema de vigilancia y se deberán definir de acuerdo con el marco general de ordenación adaptativa⁴⁸.

Si bien el seguimiento y evaluación son aspectos esenciales de todo sistema de ordenación pesquera, el EEP presenta desafíos particulares debidos a su amplio alcance y escala de aplicación. Por consiguiente, es necesario hacer un seguimiento no solo de los aspectos directos que se refieren a una población íctica específica y a los pescadores que la explotan, sino también del estado del ecosistema acuático, de las interacciones observadas con otros usos del ecosistema y las repercusiones y dimensiones humanas, incluida la dinámica de los pescadores y comunidades pesqueras y el entorno socioeconómico. Además, es preciso ampliar el alcance y los criterios de evaluación teniendo en cuenta que se persiguen objetivos adicionales, relacionados tanto con el ecosistema como con la pluralidad de usos.

Existen diferentes criterios e indicadores dentro del marco del EEP que pueden ser de interés. El documento de política y el plan de ordenación deberán especificar los indicadores y puntos de referencia para todas las metas y objetivos. Éstos abarcarán en consecuencia desde las grandes cuestiones políticas relacionadas con la sostenibilidad –por ejemplo las metas sociales, económicas e institucionales derivadas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) – hasta las medidas básicas ligadas a las capturas y exportaciones, el empleo y los ingresos y el bienestar de las comunidades pesqueras, así como la integridad del ecosistema y la capacidad de recuperación de las comunidades. Conviene incluir también en el plan de ordenación los mecanismos de vigilancia del rendimiento, e indicadores de proceso para evaluar la calidad de la ejecución.

⁴⁸ Ver FAO. 2000. *Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina*. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 8. Roma. 68p. Para más información sobre herramientas de seguimiento y evaluación, métodos y enfoques, ver también, por ejemplo, la página Web del Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Banco Mundial: www.worldbank.org/ieg

Recuadro 21

Resumen de los principales puntos en la ejecución del EEP

- Recabar regularmente actos declaratorios que confirmen el compromiso político, entregando a los organismos claves y a los individuos información sobre el EEP, y organizando reuniones, seminarios y actividades análogas destinadas a la clase política.
- Mantener la participación de los interesados asegurando la transparencia de la ejecución del EEP y de los procesos consultivos.
- Hacer un buen uso de los grupos y comités de asesoramiento intersectoriales, y crear otras estructuras similares cuando y donde sea necesario.
- Presupuestar fondos suficientes para garantizar la disponibilidad de recursos humanos y de otra índole y la ejecución oportuna de las actividades programadas.
- Asegurar que el personal haya recibido formación que le permita comprender el proceso del EEP y señalar las limitaciones y problemas que puedan surgir durante su ejecución.
- Poner en marcha un plan de comunicación y mantener al tanto de los acontecimientos y resultados a las partes interesadas claves y al público en general, según corresponda.
- Establecer un sistema de seguimiento oficial que permita una retroalimentación precisa de la información sobre los progresos en cuanto a metas y objetivos.

Los indicadores del rendimiento deben estar referidos al índice de impacto de la pesquería, y su valor variará según la intensidad de los impactos observados. En el Cuadro 3 de la Parte II, Sección 3, se dan algunos ejemplos de criterios para definir indicadores que reflejan las dimensiones económicas, sociales, institucionales y ecológicas del EEP.

Los indicadores deberán proporcionar información significativa acerca de resultados, logros y rendimientos y estar basados en los datos y los procedimientos que han servido para recoger la información. También los costos deberán tomarse en cuenta al diseñar el sistema de seguimiento (ver la Parte I, Sección 2 sobre la información destinada al EEP). En el caso de indicadores múltiples, que reflejan prioridades de diferentes grupos de partes interesadas, será preciso evaluar y seleccionar los más pertinentes. Cuando los datos son escasos, se debe seleccionar indicadores esenciales de acuerdo con criterios definidos (ver el Recuadro 22).

A fin de comparar sistemáticamente la situación actual con los puntos de referencia fijados para cada indicador –y reflejar lo logrado a la fecha–, el

control y revisión deben ser periódicos. El EEP comprenderá normalmente tanto un seguimiento continuo como un ciclo de exámenes y evaluación de corto y largo plazo. El proceso de seguimiento y evaluación debe incluir mecanismos de reevaluación y redefinición de objetivos de política y manejo y de las medidas necesarias, en conformidad con el enfoque de ordenación adaptativa.

7. ACONTECIMIENTOS FUTUROS

El tránsito desde la ordenación pesquera convencional al enfoque ecosistémico es un cambio paradigmático que también se observa en otros sectores de recursos. Se reconoce cada vez más que el concepto de uso y manejo de recursos únicos debe ser corregido para asegurar que los recursos proporcionen un flujo sostenible de bienes y servicios. Esta constatación ha conducido a intensificar la colaboración intersectorial y las iniciativas que se centran en el ecosistema. En el sector pesquero, la aceptación del EEP se ha generalizado, conduciendo a la remodelación de las pautas de ordenación convencionales mediante un enfoque holístico, participativo y ecosistémico.

El aumento de la población mundial, los avances tecnológicos y el desarrollo económico contribuyen a incrementar la presión humana sobre recursos cada vez más escasos. El ser humano es hoy un agente causal más determinante que nunca en la degradación ambiental y la desestabilización de los ecosistemas. El bienestar futuro dependerá de revertir esta tendencia y de una gestión apropiada de las actividades humanas.

Los efectos de los cambios paradigmáticos demoran, y la ejecución de enfoques novedosos exige impulsar nuevas herramientas y metodologías. Con las presentes Orientaciones, el Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO ha tratado de proponer una visión general del estado de los conocimientos de las dimensiones humanas de la ejecución del EEP incluyendo un bosquejo de sus aspectos sociales, económicos e institucionales. Sin embargo, la aplicación del enfoque está aún en una fase temprana, pero a medida que las experiencias de ejecución aumentan, crecerá también el entendimiento de la efectividad de las diferentes aproximaciones y métodos. A medida que se reflexiona sobre el EEP y se sacan lecciones de las experiencias de su aplicación, se identificará las áreas en que la información sobre las dimensiones humanas es aún insuficiente. Entre las cuestiones a investigar a futuro cabe mencionar las siguientes:

- la aplicación del concepto de adaptación compleja en materia de gobernanza en los grandes ecosistemas marinos;
- las cuestiones de equidad en la ejecución del EEP y la reducción de los conflictos;
- los marcos social e institucional del cambio adaptativo;

- las formas de intervención y uso que puedan constituir una «manipulación del ecosistema» por el hombre;
- la adopción de decisiones en un ambiente de incertidumbre (físico - biológico y humano); y
- los nuevos mecanismos de comunicación e interacción entre partes interesadas destinados a analizar las opciones que se presentan en situaciones caracterizadas por objetivos múltiples e intereses potencialmente contrapuestos.

El Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO está empeñado también en elaborar un conjunto de enfoques y métodos prácticos para la ejecución del EEP. Al publicar las presentes Orientaciones, esas herramientas aún no habían sido ultimadas; sin embargo se espera que un primer juego de herramientas para el EEP pueda estar disponible en Internet para 2010. En 2010 se completó un examen detallado de indicadores para el seguimiento de los problemas ecológicos, socioeconómicos y de gobernanza relacionados con el EEP. Además, algunos métodos e informaciones sobre herramientas de ordenación se pueden consultar en el *Documento Técnico de Pesca* N° 489 de la FAO.

Por lo tanto, estas Orientaciones han de considerarse como una obra en curso, que puede ser ampliada, modificada o complementada en el futuro.

Recuadro 22

Listado de comprobación para la elaboración de indicadores del EEP

- Comprobar que las metas y objetivos estén claramente definidos en el documento de política del EEP y en el plan de ordenación.
- Recoger información sobre los programas de seguimiento existentes en la zona de implantación del EEP (por ejemplo, para quiénes, con qué propósitos, en qué lugares, en qué momentos, con qué frecuencia y con qué métodos funcionan los programas) y destacar posibles solapamientos y sinergias respecto al sistema de seguimiento propuesto.
- Determinar la forma de seleccionar los indicadores (por ejemplo, en base a parámetros que ya son objeto de seguimiento, parámetros científicos y parámetros que rigen el seguimiento participativo).
- Elaborar una lista de indicadores posibles.
- Efectuar la selección de los indicadores según criterios de:
 - prioridades normativas;
 - viabilidad/factibilidad;
 - disponibilidad de datos;
 - rentabilidad;
 - comprensibilidad;
 - precisión;
 - robustez ante los factores de incertidumbre;
 - validez científica;
 - aceptabilidad para los usuarios/partes interesadas (consenso entre las partes);
 - capacidad de comunicar la información;
 - oportunidad;
 - fundamento formal (jurídico);
 - documentación apropiada.
- Elaborar o revisar los planes de seguimiento para incorporar los indicadores seleccionados.
- Diseñar y aplicar un plan de gestión de datos.

Fuentes: Adaptado de Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos. 2008. Lista de comprobación para la elaboración de indicadores. *En:* Indicator development for estuaries: EPA-842-B-07-004 (disponible en www.epa.gov/nep/indicators/pdf/5summ-ref.pdf).
 FAO. 2000. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No 8. Roma. 68p.

GLOSARIO

Acceso abierto

Condición de pesca abierta que prevale en determinada pesquería y con arreglo a la cual la pesca puede ser practicada por toda persona.

Fuente: FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Área marina protegida

Área intermareal o submareal marina protegida, comprendida dentro de las aguas territoriales, zonas económicas exclusivas (ZEE) o en alta mar, delimitada por ley o mediante otros instrumentos eficaces, junto con las aguas superpuestas y la flora, fauna y los factores históricos y culturales característicos asociados. Según la intensidad de uso permitido, proporciona diferentes grados de conservación y protección a la biodiversidad marina y recursos importantes, hábitats (por ejemplo, manglar o arrecife), especies o subpoblaciones particulares (por ejemplo, reproductores o juveniles). El uso de las áreas marinas protegidas con fines científicos, educativos, recreativos, extractivos, para la pesca o con otros propósitos está estrictamente regulada y podría ser prohibido.

Fuente: FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Capacidad de recuperación

La capacidad de recuperación es la aptitud de un sistema de absorber los fenómenos de perturbación y de reorganizarse a pesar de haber sufrido cambios; seguir desempeñando sustancialmente unas mismas funciones; tener la misma estructura y una identidad inalterada, y continuar produciendo efectos de retroalimentación.

Fuente: Walker, B., Holling, C.S., Carpenter, S.R. y Kinzig, A. 2004. Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems. Ecology and Society 9(2):5. www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/

Capturas incidentales

Especies que son capturadas en una pesquería que tiene por objeto la captura de otras especies o una gama de ejemplares de tamaños diferentes de la misma especie. La porción de las capturas incidentales sin valor económico se descarta y devuelve al mar, por lo general ya muerta o moribunda.

Fuente: FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Cogestión

Un proceso de ordenación (de recursos) en el que el gobierno comparte su autoridad con los usuarios, atribuyéndose a cada una de la partes responsabilidades y derechos específicos respecto de la información y la toma de decisiones.

Fuente: Glosario de pesca de la FAO (www.fao.org/fi/glossary/default.asp) basado en OECD (1996), Synthesis report for the study on the economic aspects of the management of marine living resources. AGR/FI(96)12.

Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.

Fuente: Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1987. Informe Brundtland, «Nuestro futuro común».

Descartes

Los componentes de la población íctica que se devuelven al hábitat tras la captura. Es de suponer que normalmente la mayor parte de los organismos descartados no sobrevivirán.

Fuente: FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Diversidad biológica o biodiversidad

La variabilidad entre organismos vivos de todas las procedencias – terrestre, marina y de otros ecosistemas acuáticos, etc.– y de los complejos ecológicos de los que éstos forman parte. Incluye la diversidad intraespecífica, la diversidad entre especies y la diversidad de los ecosistemas. Los índices de diversidad son indicadores que miden la riqueza (número de especies de un sistema), la uniformidad (varianza de la abundancia local de las especies) o una combinación de ambas, y no reflejan por consiguiente las sustituciones de especies que puedan resultar de la pesca.

Fuente: FAO. 1999. La ordenación pesquera. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4. Roma. 81p.

Ecosistema

Una unidad organizada consistente en un conjunto de plantas, animales (incluido el ser humano) y microorganismos, junto a los componentes no vivos del medio ambiente.

Fuente: FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. Roma. 133p.

La variabilidad entre organismos vivos de todas las procedencias y los complejos ecológicos de los que forman parte.

Fuente: CDB. 1994. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Secretaría interina del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Châtelaine, Suiza. 34p.

Enfoque ecosistémico

Estrategia de ordenación integrada de las tierras, aguas y recursos vivos que tiene por finalidad su conservación y uso sostenible de un modo equitativo. El enfoque se basa en la aplicación de métodos científicos apropiados que se centran en los niveles de organización biológica. Éstos comprenden los procesos, funciones e interacciones esenciales entre los organismos y el entorno. El enfoque reconoce que el ser humano y la diversidad de las culturas son componentes integrales de los ecosistemas.

Fuente: CDB. 2000. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Decisión V/6 de la Conferencia de las Partes 5. 2000. www.cbd.int/ecosystem/

Enfoque relativo a los medios de vida sostenibles

El enfoque relativo a los medios de vida sostenibles es un instrumento cognoscitivo que, aplicado a los medios de vida de las personas de escasos recursos, permite aumentar el entendimiento de tales medios. En este enfoque se recurre a los principales factores que afectan a los medios de vida de los pobres y a las relaciones comunes que se observan entre estos factores. El concepto puede inspirar la planificación de nuevas actividades de desarrollo y la evaluación de cómo han contribuido las actividades en curso al sostenimiento de los medios de vida. Las personas –y no los recursos por éstas usados ni los gobiernos– son aquí el principal asunto de interés. Partiendo de las propias declaraciones de las personas, el enfoque se usa para identificar los factores limitantes primordiales a que aquéllas deben hacer frente y las oportunidades que se les presentan. Cimentándose en estas ideas, se proporciona apoyo para que las personas puedan enfrentar las restricciones, o sacar provecho de las oportunidades.

Fuente: www.ifad.org/sla/index.htm

Escala

En la ordenación del ecosistema, la escala se refiere al grado de resolución con que es observado o medido el ecosistema. En el EEP, se han de tomar en consideración escalas referidas a distintos niveles, y que se basan, entre otras cosas, en el área geográfica (mundial, regional, nacional o local), las actividades que se desarrollan en el sector (por ejemplo, la pesquería considerada singularmente, el sistema pesquero en sus distintos niveles geográficos o en el plano intersectorial junto a otros usos y actividades que tienen lugar en el ecosistema), y los niveles administrativos (por ejemplo, el gobierno nacional, el departamento sectorial, la administración local).

Fuentes: Adaptado de Servicio Forestal de los Estados Unidos. 2009. Bitterroot Ecosystem Management Research Project. Glosario. www.fs.fed.us/rm/ecopartner/bemrp_glossary.shtml y FAO. 2000. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. N° 8. Roma. 68p.

Especies objetivo

Especies que los pescadores de una determinada pesquería buscan preferentemente, y que son objeto del esfuerzo de la pesquería. Puede haber especies objetivo tanto primarias como secundarias.

Fuente: FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Género

Las relaciones tanto percibidas como reales que vinculan a hombres con mujeres. El género no está determinado biológicamente –no deriva de las características sexuales propias de hombres o mujeres–, sino que se construye en virtud de las interacciones sociales. Constituye un principio organizativo primordial de las sociedades, y a menudo gobierna los procesos de producción y reproducción, consumo y distribución.

Fuente: FAO. 1997. Gender: the key to sustainability and food security. SD Dimensions. Mayo de 1997 (www.fao.org/sd).

Gobernanza

Los acuerdos, instituciones y costumbres formales e informales que determinan la forma en que se aprovechan los recursos o el medio ambiente; cómo se evalúan y analizan los problemas y oportunidades; qué comportamientos se estiman aceptables o censurables, y qué reglas y sanciones conviene aplicar para configurar los patrones de uso de recursos y el medio ambiente.

Fuente: Juda, L. 1999. Considerations in the development of a functional approach to the governance of large marine ecosystems. Ocean Dev. Int. Law 30:89-125.

Indicador

Una variable o índice referido a un criterio o al atributo de un sistema. Sus fluctuaciones revelan las oscilaciones de los elementos claves de sostenibilidad del ecosistema, del recurso pesquero o del sector y el bienestar social y económico. La posición y tendencia del indicador respecto a puntos de referencia y a valores indica el estado actual y la dinámica del sistema, y constituye la base para la toma de decisiones.

Fuente: FAO.2000. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. N° 8. Roma. 68p.

Medida de manejo

Controles específicos aplicados en la pesquería que contribuyen a lograr los objetivos, incluidas las medidas regulatorias técnicas (normativa relacionada con los artes de pesca y las áreas y temporadas de veda), los controles de insumos y de productos y los derechos de uso.

Fuente: FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Medios de vida sostenibles

Dícese que un medio de vida es sostenible cuando gracias a él es posible hacer frente y recuperarse del estrés y las conmociones, y mantener o intensificar, tanto en el presente como en el futuro, las capacidades y activos relacionados con dicho medio sin socavar la base de recursos naturales.

Fuente: DFID. 1999. Sustainable livelihoods guidance sheets (www.livelihoods.org/info/guidance_sheets_pdfs/section1.pdf). Basado en Chambers, R. y G. Conway, 1992. Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st century. IDS Discussion Paper 296. Brighton, Reino Unido, IDS.

Medios de vida

Los medios de vida comprenden las capacidades, activos (recursos materiales y sociales) y actividades necesarios para garantizar la subsistencia.

Fuente: DFID, 1999. Sustainable livelihoods guidance sheets (www.livelihoods.org/info/guidance_sheets_pdfs/section1.pdf). Basado en Chambers, R. y G. Conway, 1992. Sustainable rural livelihoods: Practical concepts for the 21st century. IDS Discussion Paper 296. Brighton, IDS.

Objetivo de política

Objetivo de política de alto nivel relacionado con los recursos pesqueros, el ecosistema (por ejemplo, la biodiversidad), la economía y los beneficios sociales, normalmente en un plano regional o nacional especificado.

Fuente: FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Ordenación adaptativa

La ordenación adaptativa es un proceso sistemático destinado a perfeccionar continuamente las políticas y prácticas de ordenación mediante la enseñanza sacada de los programas operativos. La ordenación adaptativa «activa», que es su forma más eficaz, recurre a programas de ordenación diseñados para comparar experimentalmente las políticas o prácticas seleccionadas mediante la evaluación de hipótesis alternativas sobre el sistema objeto de ordenación.

Fuente: Ministerio Forestal, Gobierno de Columbia Británica (Canadá), página Web: www.for.gov.bc.ca/hfp/amhome/Amdefs.htm

Ordenación basada en los derechos

Un régimen de ordenación pesquera en el cual el acceso a la pesquería está controlado por los derechos de uso. Éstos pueden incluir no solo el derecho de pescar sino también los derechos de ordenación, y en especial algunos o todos los elementos siguientes: los medios para llevar a cabo la pesca (por ejemplo, embarcaciones y artes), lugares y períodos en que se puede pescar y las cantidades de pescado que se está autorizado a capturar.

Fuente: Adaptado de FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Ordenación integrada

La ordenación integrada (de los océanos, costas, cuencas hidrográficas, etc.) es un enfoque o mecanismo mediante el cual se manejan las múltiples formas de usos, recíprocamente competitivos, de un área determinada. Los diversos usuarios incluyen la pesca, la acuicultura, las actividades forestales, la exploración y explotación petrolera y de gas, los transportes marítimos y el turismo. La variedad de los sectores implica la gestión de muchas partes interesadas (tales como comunidades locales e industrias) y las interacciones entre individuos y otros elementos del ecosistema y entre diversos niveles de gobierno.

Fuente: De Young, C., Charles, A. y Hjort, A. 2008. Human dimensions of the ecosystem approach to fisheries: an overview of context, concepts, tools, and methods. FAO Documento Técnico de Pesca N° 489. Roma. 152p.

Ordenación orientada en función del recurso objetivo

Concepto acuñado para hacer referencia a las prácticas de ordenación pesquera convencional, y que se aplica comúnmente a las pesquerías comerciales de escala mediana y grande en las cuales la población de las especies objetivo constituye el principal objeto de las acciones de ordenación.

Fuente: FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable N° 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Ordenación pesquera

El proceso integrado de recolección de datos, análisis, planificación, consulta, toma de decisiones, asignación de recursos y formulación de planes y ejecución, complementado, en caso necesario, con mecanismos de control de la observancia de los cuerpos reglamentarios que gobiernan las actividades pesqueras, con la finalidad de asegurar una productividad continuada de recursos y el logro de otros objetivos en el ámbito pesquero.

Fuente: Cochrane, K.L. (ed.). 2002. A fishery manager's guidebook - Management measures and their application. FAO Documento Técnico de Pesca N° 424. Roma. 231p.

Ordenación

El arte de adoptar medidas respecto a un recurso y a su explotación con el propósito de lograr determinados objetivos, tales como una producción máxima de ese recurso.

Fuente: Cooke, J.G. 1984. Glossary of technical terms. En Exploitation of Marine Communities, R.M. May (ed.), Springer-Verlag. Citado en el Glosario de pesca de la FAO (www.fao.org/fi/glossary/).

Parte interesada

Todo grupo, organización o sector de la sociedad que tiene algún interés claramente discernible en el resultado de una política o decisión. El interés del individuo, como miembro de la sociedad civil, se puede manifestar a través de una determinada responsabilidad de ordenación, un objetivo comercial (el suministro de un recurso, los ingresos, el empleo, una actividad comercial), una necesidad de subsistencia o alguna otra forma de compromiso.

Fuente: FAO. 2000. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. N° 8. Roma. 68p.

Población íctica (recurso pesquero)

Los recursos pesqueros vivos presentes en una comunidad o población de la cual provienen las capturas realizadas por una pesquería. El término «población íctica» suele implicar que la población considerada se encuentra más o menos aislada desde el punto de vista reproductivo de otras poblaciones de la misma especie, y está por lo tanto dotada de la capacidad de mantenerse a sí misma. Dentro de una determinada pesquería, la población puede consistir en una o varias especies ícticas, pero la definición incluye asimismo los invertebrados de valor comercial y las plantas.

Fuente: FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable Nº 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Programa 21

Plan de acción completo que los Estados, las organizaciones internacionales –tanto intergubernamentales como no gubernamentales– y las principales partes interesadas deben aplicar en el plano mundial, regional, nacional y local en todos los sectores donde se registran impactos de origen humano sobre el medio ambiente. El Programa 21, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y los Principios forestales respecto de la ordenación sostenible de los bosques fueron aprobados por 178 gobiernos en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro (Brasil) (3-14 de junio de 1992).

Fuente: Adaptado de FAO. 2003. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable Nº 4, Supl. 2. Roma. 133p.

Punto de referencia

Un punto de referencia indica el estado particular de un indicador pesquero y corresponde a una situación considerada deseable («punto de referencia meta») o no deseable, que cuando se produce exige la inmediata adopción de medidas («punto límite de referencia» y «punto umbral de referencia»). También llamado «valor de referencia».

Fuente: Caddy, J.F. y Mahon, R. 1996. Puntos de referencia para la ordenación pesquera. FAO Documento Técnico de Pesca Nº 347. Roma. 109p.

Seguimiento, control y vigilancia (SCV)

Actividades llevadas a cabo en el ámbito del sistema de cumplimiento pesquero para asegurar la observancia de la normativa que rige las actividades del sector.

Fuente: Glosario de pesca de la FAO (www.fao.org/fi/glossary/default.asp)

Servicios del ecosistema

Las condiciones y procesos a través de los cuales los ecosistemas naturales y las especies que los componen sostienen y satisfacen las necesidades de la vida humana. Como ejemplos de estos servicios se puede citar el suministro de agua limpia y alimentos (recursos pesqueros), el mantenimiento de un clima apto para la vida (absorción de carbono), la polinización de los cultivos y la vegetación nativa, y la satisfacción de las necesidades culturales, espirituales e intelectuales de las personas.

Fuente: Adaptado de Conferencia Internacional FAO/Países Bajos. 2005. Agua para alimentos y para los ecosistemas. Glosario. La Haya, Países Bajos, 31 de enero de 2005. Disponible en www.fao.org/ag/wfe2005/glossary_en.htm

Sistemas socio-ecológicos

Los sistemas socio-ecológicos son sistemas humanos y naturales enlazados entre sí, en los cuales las sociedades se interconectan con los elementos ecosistémicos biofísicos. Los cambios experimentados por los individuos afectarán al medio natural creando así un efecto de retroalimentación. En el EEP, el ecosistema se define como un sistema socio-ecológico que incluye tanto el componente humano como los factores naturales.

Fuentes: Stockholm Resilience Centre (www.stockholmresilience.org) y Guerin, K. 2007. Adaptive Governance and Evolving Solutions to Natural Resource Conflicts. NZ Treasury Working Paper 07/03. Gobierno de Nueva Zelanda (<http://newzealand.govt.nz>).

Sostenibilidad

La capacidad de una actuación o de una cosa de persistir en el tiempo. Término abreviado usado a menudo en lugar de desarrollo sostenible.

Fuente: Glosario de pesca de la FAO (www.fao.org/fi/glossary/default.asp)

Vulnerabilidad

Condición que resulta de factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la propensión de una comunidad a sufrir las repercusiones de un peligro.

Fuente: Centro Asiático de Reducción de Desastres. Total disaster risk management – good practices. Enero de 2005. Kobe, Japón. www.adrc.or.jp/publications/TDRM2005/TDRM_Good_Practices/PDF/

Estas Orientaciones han sido elaboradas en respuesta a requerimientos de mayor información sobre adopción y aplicación práctica del enfoque ecosistémico de la pesca (EEP), con especial hincapié en sus dimensiones humanas. Dado que la ejecución del EEP tiene una finalidad relacionada con el ser humano y se lleva a cabo en un ámbito de objetivos y aspiraciones sociales, es preciso comprender y tomar en cuenta la dinámica humana que está en juego en dicho enfoque – ésta comprende las políticas, el marco jurídico, las estructuras sociales, los valores culturales, los principios económicos, los procesos institucionales y todas las demás formas afines de expresión del comportamiento humano. Los aspectos humanos desempeñan en el EEP las cuatro funciones siguientes: (1) los objetivos y factores sociales, económicos e institucionales son las fuerzas que determinan la necesidad de una ordenación realizable con arreglo a un EEP; (2) los costos y beneficios para los individuos y la sociedad derivados de la aplicación del EEP tienen repercusiones y consecuencias de índole social, económica e institucional; (3) la aplicación de instrumentos sociales, económicos e institucionales son cruciales para la ejecución exitosa del EEP; y (4) los factores sociales, económicos e institucionales de los sistemas pesqueros pueden apoyar o limitar la ejecución del EEP.

ISBN 978-92-5-306424-3 ISSN 1020-5314



9 7 8 9 2 5 3 0 6 4 2 4 3
I1146S/1/09.10