



Los derechos humanos versus los derechos de propiedad:

*Implementación e interpretación de las
directrices de la PPE*

Documento de discusión

Foro Mundial de Pueblos Pescadores (WFFP), Afrika Kontakt (AK) y Transnational Institute (TNI)

21 de noviembre, 2016

Respondiendo al mandato de WFFP, este documento fue producido principalmente para sus miembros a nivel nacional y local alrededor de mundo, con la intención de fomentar la capacidad de entender el significado y el contexto del enfoque basado en derechos (EBD) en la pesca. También fue producido para apoyar el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) en lo cual están arraigadas las directrices de la pesca de pequeña escala (PPE). Este documento contextualiza y historiza los debates actuales sobre el EBD y el EBDH, y hace claro que el EBD es fundamentalmente diferente del EBDH.

Este documento está escrito en un formato accesible con la intención de empoderar a los movimientos de pescadores/as y de esa manera avanzar con la implementación de las Directrices de PPE en el mediano y largo plazo.

WFFP expresa su agradecimiento por el apoyo de TNI y AK en el desarrollo de este documento. Estas tres organizaciones son responsables de las perspectivas expresadas aquí. En el espíritu del diálogo y la participación que forma parte de la tradición del CSA y COFI, este texto propone aclarar perspectivas, informar discusiones y fomentar debates saludables. Sobre todo este documento intenta aportar al proceso continuo de profundizar el entendimiento del EBD y el EBDH entre los miembros de WFFP y aliados que trabajan sobre temas relacionados a la pesca de pequeña escala.

Puntos clave de este documento:

- El enfoque basado en derechos humanos (EBDH) y el enfoque basado en derechos (EBD) en la pesca, representan dos enfoques muy diferentes y contradictorios: el EBD que pone el foco en la 'eficiencia económica' ha generado muchas tensiones sociales en las comunidades pesqueras, mientras que el EBDH intenta efectuar una profunda transformación positiva en el ámbito estructural, político y cultural – si se aplica plenamente. Como tal, el EBDH para la pesca constituye una herramienta clave en la lucha por la justicia social y soberanía alimentaria.
- En los últimos años, el EBD en la pesca ha experimentado una especie de 'renovación', donde se lo presenta como una solución ganadora para todas las partes, pudiendo satisfacer las necesidades de todos, por ej.: las de las pequeñas comunidades pesqueras, el medio ambiente y los capitales financieros. Sin embargo, detrás de esta nueva retórica se encuentran las mismas políticas de privatización que los pueblos pescadores hace rato vienen denunciado como 'acaparamiento de océanos'.
- En sintonía con otros procesos de gobernanza global, la política pesquera a nivel internacional hoy en día se caracteriza por su 'multilateralismo', a través del cual intereses fundamentalmente opuestos se pasan por alto y se espera superarlos a través de un compromiso, que supuestamente se alcanza al reunir a todos las 'partes interesadas' alrededor de la misma mesa. Sin embargo, olvidan que

existe una diferencia crucial entre ser titular de una 'participación' y ser titular de *derechos humanos* (las personas para cuales la realización de sus derechos humanos es fundamentalmente vinculada a sus derechos a las zonas de pesca, definidos de manera social y consuetudinario; y/o para cuales los conflictos en el sector pesquero afectan sus derechos humanos). Tales distinciones deben ser respetadas.

- Un avance en materia de justicia social y soberanía alimentaria requiere que los movimientos de pueblos pescadores y sus aliados hagan lo siguiente:
 - participar en actividades de concienciación para reestructurar los debates políticos que vilipendian y socavan los derechos de los pueblos pescadores
 - utilizar tácticas y estrategias para impulsar procesos políticos en materia de derechos humanos, desde el nivel local al internacional, en el cual se contemple una participación efectiva por parte de los pueblos pescadores
 - amplificar el desarrollo de capacidades, la formación política y actividades educativas para apoyar la movilización y la participación de los pescadores artesanales e indígenas.

Introducción

Durante ya varios años, los representantes de los pueblos pescadores se han involucrado de manera activa en los procesos liderados por la FAO y su Comité de Pesca (COFI). Este compromiso ha logrado hacer valer los derechos de los pueblos pescadores ante los estados miembros de la COFI, e influenciar ciertos de sus procesos. En el 2014, luego de años de lucha, los pescadores artesanales y de pequeña escala han aportado sus ideas para el proceso de elaboración de las directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala (Directrices PPE¹). Estas fueron incorporadas en la versión final y aprobadas por la COFI. Las Directrices PPE constituyen el primer y único instrumento internacional que garantiza los derechos humanos de los pueblos pescadores. Aunque el texto no es perfecto, su aprobación, sin embargo, representó una victoria histórica para las comunidades pesqueras del mundo entero. Ahora que ya se aprobó el texto, el desafío es ver cómo implementar estas directrices que poseen un potencial transformador inmenso, y ponerlas en práctica a nivel nacional y local. Muchas de las comunidades pesqueras y sus aliados están trabajando activamente para concientizar a pescadores, activistas, abogados y tomadores de decisiones respecto a este poderoso instrumento. Se han llevado a cabo una serie de talleres sobre la implementación de las Directrices PPE, los cuales han proporcionado un espacio para el intercambio, tanto ideas como experiencias.

Durante el trigésimo segundo período de sesiones del Comité de Pesca (COFI) de la FAO, en julio de 2016, se trató una serie de temas que resultaron de especial relevancia para las Directrices PPE y los pescadores artesanales. En particular, el punto 9 del programa, que trata sobre dos propuestas distintas y, como lee el sumario, contrarias respecto a cómo avanzar con la implementación y la gobernanza en las pesquerías en pequeña escala a nivel mundial. La primera propuesta presentó el desarrollo de un Marco Estratégico Global (MEG) para la implementación de las Directrices PPE. La segunda propuesta se centra en el desarrollo de un plan de trabajo global sobre los 'Derechos de Usuario' (User Rights)². presenta el. El COFI aprobó ambas propuestas, las cuales representan hitos importantes en la discusión global sobre la PPE.

Ambas propuestas ponen en relieve un trasfondo mucho más complejo, caracterizado por la competición entre ideologías políticas y estrategias que rigen la interacción con los pescadores a pequeña escala. Por un lado, los Derechos de Usuario pueden ser definidos como una extensión de la 'Pesca Basada en Derechos', que históricamente ha promovido la privatización de los derechos de pesca y de tenencia a través de programas como Cuotas Individuales Transferibles (CIT), Cuotas de Captura o Concesiones de Pesca

Transferibles (CPT). Por el otro lado, la propuesta o MEG constituye un esfuerzo impulsado por el grupo de trabajo de la sociedad civil sobre la pesca del Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria (CIP) – el cual incluye a representantes de las organizaciones de pescadores (WFFP, WFF, y ICSF) – con el fin de esbozar un camino a seguir en cuanto a la aplicación de las Directrices PPE que garantice la participación efectiva de la PPE y defienda un enfoque basado en los derechos humanos.

El siguiente texto fue redactado con la intención de dilucidar estos dos ejes de la agenda, para solventar diferencias, contextualizar las decisiones tomadas en la COFI, e informar futuras iniciativas. Este trasfondo sirve para esquematizar, en términos de políticas, un rango de los esfuerzos que se están desarrollando en la actualidad en cuanto a la implementación de las Directrices PPE. Finalmente, presentamos algunos puntos de discusión para seguir adelante con la implementación de las Directrices PPE, de acuerdo a un enfoque basado en derechos humanos.

La pesca basada en derechos

La idea conocida como la “tragedia de los comunes” se hizo famosa en 1968 gracias al escritor Garret Hardin³. El Sr. Hardin era columnista para la revista Science, y fue él quien introdujo este concepto, el cual explica que los recursos naturales que se tienen en propiedad común, siempre serán inevitablemente destruidos por los intereses individuales de los usuarios que compiten para explotar estos recursos al máximo posible. Por ende, según él, la única manera de evitar la sobreexplotación y la consiguiente ‘tragedia’, sería a través de la interferencia de entidades estatales o privadas para que estas ejerzan el control o la coerción.

Mientras que muchos están familiarizados con el argumento de Hardin y la gran controversia que este generó, pocos son conscientes de que – de hecho – los economistas especializados en la pesca ya habían planteado argumentos similares en los años cincuenta, respecto a la dinámica de los derechos de propiedad en el ámbito pesquero. En 1954, Scott Gordon, por ejemplo, puso a ‘los comunes’ al centro de la discusión sobre la crisis económica y ecológica en el ámbito pesquero. Argumentó que el agotamiento y la sobreexplotación de los recursos pesqueros fueron el resultado de la falta de derechos de propiedad sobre estos recursos. Y que esto conduciría a que los pescadores, inevitablemente, se vean requeridos de continuar invirtiendo recursos con el fin de maximizar las ganancias derivadas de los comunes de ‘acceso abierto’. Esto, a su vez, conduciría a la sobrepesca, ya que el pescador racional intentaría pescar la cantidad máxima de peces posible, resultando en una ‘carrera por la pesca’. En sintonía con el razonamiento neoclásico, Gordon argumentó que la única manera en la cual se puede evitar esta ‘crisis’, es mediante la introducción de derechos de propiedad (privada) bien definidos y fuertemente regulados, convirtiéndola en una herramienta más de gestión en la pesca.⁴

Esta primera intervención inspiró a muchos economistas de la pesca, los cuales han seguido tras los pasos de Gordon – realizando el mismo análisis y llegando a las mismas conclusiones respecto a las políticas pesqueras. El segundo documento clave fue publicado en 1989 luego de que un grupo de economistas especializados en la pesca lanzaran un libro titulado ‘La pesca basada en derechos’. El libro replanteó el razonamiento de Gordon, pero presentó sus ideas bajo otro nombre: la ‘pesca basada en derechos’. Asimismo, los autores identificaron las cuotas individuales transferibles (CIT) como la propuesta que más se adhiere a la lógica de Gordon. Las CIT convierten ciertas cuotas de pesca en propiedad privada, y a menudo llegan acompañadas por un mercado que tiene la intención de crear ‘libre’ comercio y utilizarlo como un medio de distribución para estos nuevos derechos de propiedad. De hecho, los autores destacan cómo las CIT son “uno de los grandes cambios institucionales de nuestra época: el cerramiento y la privatización de los recursos comunes de los océanos”.⁵

A pesar de la amplia interpretación de la palabra ‘derechos’ – la cual podría fácilmente abarcar una extensa gama de diferentes tipos de derechos – el uso de ‘la pesca basada en derechos’ entonces intenta establecer

derechos de propiedad y principalmente, derechos de propiedad privada en el ámbito de la pesca – teniendo poco y nada que ver con los *derechos humanos*. Para los movimientos sociales de pueblos pescadores, sus experiencias con la pesca basada en derechos en el mundo real a menudo han significado una disrupción social masiva dentro de sus respectivas comunidades pesqueras, aumentando el conflicto entre clases sociales y ejerciendo un impacto severo sobre la lucha por la equidad y la justicia social. Por lo tanto, los movimientos de pueblos pescadores han impugnado la expresión ‘pesca basada en derechos’ cada vez que se ha utilizado dentro de discusiones sobre política pesquera. A pesar de esta oposición por parte de movimientos representativos, puesto a que el lema fue propuesto a fines de la década de los 80, la pesca basada en derechos comenzó a formar parte de toda discusión sobre política pesquera, y hoy se ve incorporada a los procesos de reforma pesquera alrededor del mundo⁶. Durante los últimos 6 a 8 años, se ha notado un interés renovado en la pesca basada en derechos al igual que en el uso de incentivos para la utilización individual de recursos pesqueros, particularmente por parte de ONGs medioambientales, actores financieros e instituciones multilaterales.

Los derechos de usuario y el programa de trabajo global

El ejemplo más reciente de este fenómeno ha sido la propuesta de proyecto y plan de trabajo promulgado por la FAO durante los últimos dos años. Este aspira a desarrollar y difundir conocimientos, y aumentar la concienciación sobre aquello que la FAO denomina ‘derechos de usuario’ en la pesca. Este proceso culminó con la presentación del ‘Programa de trabajo global’ durante la reunión del COFI en julio de 2016.⁷ Mientras que muchos de los documentos relacionados mencionan los derechos humanos y las Directrices PPE, de hecho, esta agenda de derechos del usuario parece intentar promover la privatización, o más bien una agenda ‘basada en derechos’ que precede la adopción de las Directrices PPE. Previa dicha reunión del COFI, se organizaron una serie de reuniones internacionales en las cuales se ha desarrollado el programa de derechos del usuario: en Camboya en marzo de 2015, en Italia en octubre de 2015 y en Uganda en marzo de 2016.⁸

La primera conferencia tuvo lugar en Camboya en marzo de 2015, y fue denominada *Tenencia y los Derechos en la Pesca 2015: Un foro global sobre los enfoques de pesca basados en los derechos*, o simplemente *User Rights 2015*, para acortarlo. Este evento reunió a 140 participantes de 38 países para discutir “la importancia de la tenencia y de los derechos para el manejo responsable de los recursos y un desarrollo equitativo en la pesca”.⁹ La conferencia contó con la presencia de representantes del Foro Mundial de Pescadores y Trabajadores de la Pesca (WFF), el Foro Mundial de Pueblos Pescadores (WFFP), y el Colectivo Internacional de Apoyo al Pescador Artesanal (ICSF), quienes contribuyeron con comentarios críticos respecto al enfoque de la conferencia sobre los derechos de propiedad en lugar de los derechos humanos en la pesca. Como se ha señalado por Sherry Pictou, un miembro del Comité de Coordinación del WFFP, esta diferencia es crucial:

“[Existe una] diferencia fundamental entre los derechos de propiedad y los de la pesca basada en los derechos de los pueblos indígenas... las Directrices Voluntarias para Asegurar la Pesca Sostenible en Pequeña Escala y las Directrices Internacionales de Tenencia se basan en un enfoque sobre los derechos humanos, los cuales incluyen los derechos de los pueblos indígenas, y no sobre los derechos de propiedad”.¹⁰

De manera similar, Arthur Bogason del WFF comentó sobre el hecho de que entre los 140 participantes presentes en esa reunión, muy pocos de entre ellos representaban a pueblos pescadores, agregando:

“El foro parece preocuparse por los derechos de propiedad y las cuotas de captura... Pero ¿de quién es la agenda que este foro promueve?”¹¹

A pesar de estos y muchas otras críticas contribuidas por los representantes de los pueblos pescadores, la FAO siguió adelante con la agenda de la agenda User Rights. Primero, con una reunión mucho más pequeña a la cual asistieron 15 supuestos ‘expertos’ y 8 representantes de la FAO. Esta tuvo lugar en Italia en octubre de 2015, bajo el marco de ‘Amigos de User Rights 2015’. Durante este evento, el equipo elaboró un proyecto de esbozo para el programa de trabajo global. Finalmente, durante la tercera conferencia celebrada en Uganda, este proyecto se discutió y se revisó antes de que fuera presentado durante la reunión del COFI.¹²

Todas las reuniones fueron controladas por actores que no representan a los pueblos pescadores (es decir, la FAO, el mundo académico, las ONG medioambientales - véase Apéndice 1 para obtener más información sobre los participantes). Y muchos de los pescadores artesanales que participaron, expresaron su preocupación respecto a la dirección del programa. Sin embargo, el proceso siguió adelante, dando lugar a la presentación y aprobación del programa de trabajo global durante la reunión del COFI en julio de 2016.



Entebbe User Rights Meeting, March, 2016. Source: FAO 2016 Advancing a global work program for rights-based approaches for fisheries. Report. Available at: <http://www.fao.org/3/a-bl142e.pdf>

Esto significa que la FAO, durante los próximos años, se dedicará a “fomentar el conocimiento sobre los enfoques basados en derechos” y ofrecer “conocimientos, apoyo institucional y asistencia para el desarrollo de sistemas de gestión de la pesca basada en derechos”.¹³

Es evidente que la FAO es una institución gigante, con muchas dinámicas de poder diferentes en juego a su seno, y con presión externa de intereses poderosos corporativos. A pesar de esto, algunas de sus colaboraciones con organizaciones de pescadores han sido fructuosas, y en gran parte gracias a la FAO. Esto incluye la aprobación de las Directrices PPE y el acuerdo de desarrollar el marco estratégico global para la implementación (que se examina en la siguiente sección). Sin embargo, como las citas anteriores lo

indican, la agenda de los derechos de usuario se distancia radicalmente de la premisa original expuesta en las Directrices PPE, con su enfoque basado en los *derechos* humanos – y se aproxima a un enfoque en los *derechos de propiedad*. La forma en la cual la agenda de derechos de usuario ha surgido, da pie a ciertas dudas respecto a qué tipos de intereses se esconden detrás de este enfoque. La siguiente sección proporciona algunos antecedentes sobre el concepto de derechos de usuario.

Desde la privatización a los derechos de usuario: las mismas ideas, un lenguaje nuevo

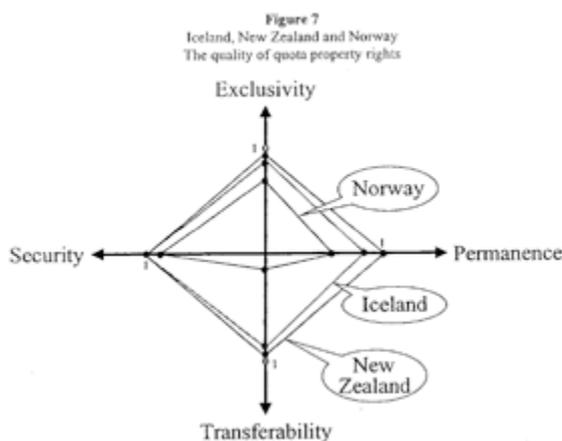
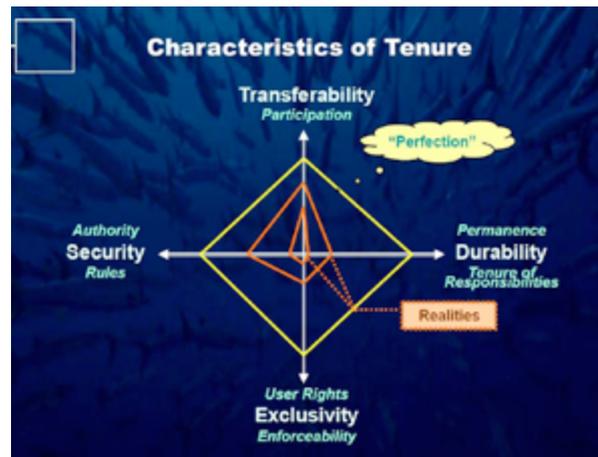
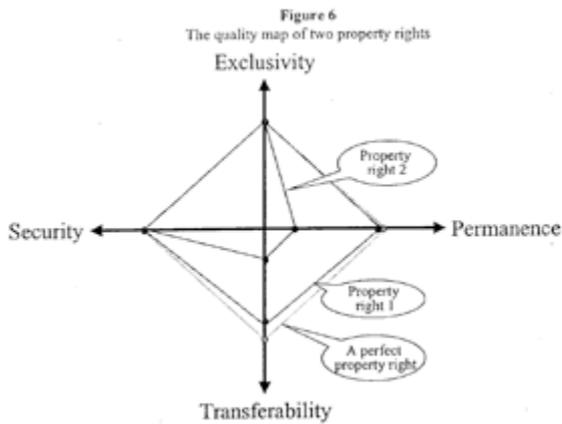
Aunque la agenda de derechos de usuario haya recibido más atención en los últimos dos años, las ideas detrás de los llamados derechos de usuario no son nuevas en lo absoluto, sino que se basan en la labor de los economistas de la pesca mencionados con anterioridad. Ragnar Arnason, por ejemplo, uno de los co-editores del famoso libro publicado en 1989, jugó un papel clave en el proceso -- y participó en las tres reuniones. En otra conferencia de la FAO en 1999, titulada *Derechos de la Pesca*, Ragnar Arnason ¹⁴ argumentó que “sin derechos de propiedad, la sociedad humana parece estar condenada a la pobreza extrema. De hecho, sin derechos de propiedad o con pocos de estos, la sociedad humana sería una sociedad primitiva, no muy diferente de las versiones más avanzadas de sociedades animales”. ¹⁵ Y en esta misma presentación, exaltó los sistemas de cuota individual transferible (CIT) como los desarrollados en las pesqueras de Islandia y Nueva Zelanda, ¹⁶ refiriéndose a estas como lo más parecido a un ‘derecho de propiedad perfecto’. Esta perspectiva se basa en ‘4 características claves’ que, según Arnason, pueden utilizarse para evaluar los derechos de propiedad:

- 1 Transferibilidad (garantizar la ‘rentabilidad’),
- 2 Durabilidad (facilitar la planificación a largo plazo),
- 3 Exclusividad (procurar una cantidad de ‘usuarios’ limitada)
- 4 Seguridad (el mismo estado protege el derecho de propiedad)

Estos criterios lo llevaron a concluir que el derecho de propiedad más perfecto es el privado, en este caso, aquel representado por los sistemas CIT. Y siguiendo el razonamiento de Gordon, los cuatro elementos anteriormente mencionados se consideran necesarios para la creación de incentivos económicos para prevenir que las personas destruyan los recursos pesqueros.

Este razonamiento al mejor estilo ‘tragedia de los comunes’ es justamente lo que guía el proceso de los derechos de usuario. Pero en lugar de recurrir a la privatización total – tal cual los economistas especializados en la pesca han intentado hacer desde siempre – el lenguaje actual es más ambiguo, hablando en su lugar de “garantizar los derechos de tenencia”. Parece que existe un reconocimiento de que hay muchos otros tipos de propiedad aparte de la propiedad privada (por ej., comunitaria) en esta nueva versión de las mismas ideas de siempre. Al igual, se demuestra un reconocimiento de las preocupaciones respecto a la privatización que se han planteado anteriormente (refiriéndose en particular a la ‘acaparación de océanos’). Sin embargo, la agenda final sigue siendo la misma: desde este punto de vista, las ‘cuotas de captura’ (CITs) ofrecen un derecho de tenencia más seguro y, por tanto, representan la solución más óptima. ¹⁷

Las dos figuras a mano izquierda pertenecen al texto de Arnason que data de 1999, y explican lo que consideran un ‘derecho de propiedad perfecto’ según las 4 características mencionadas anteriormente (véase fig. superior, izquierda). Esto fue justamente lo que lo llevó a concluir que los sistemas CIT de Islandia y Nueva Zelanda son ‘perfectos’ (ver fig. inferior, izquierda). Las dos figuras a mano derecha provienen de un documento orientativo diseminado previa la reunión de *User Rights* que tuvo lugar en Entebbe en 2016. A pesar de que la figura en la parte superior derecha lea ‘tenencia’, es prácticamente la misma figura de Arnason que



se encuentra junto a ella. La figura inferior derecha muestra cómo también en este ‘nuevo’ análisis, las ‘cuotas de captura’ son lo más cercano a un derecho de pesca ‘perfecto’. Esto demuestra cómo el análisis hace hincapié en el papel fundamental de los derechos de propiedad (privada) dentro de la gestión de la pesca. Y así es como este ‘enfoque basado en derechos’ para la pesca se convirtió en una teoría influyente, enmascarada como un proceso que apela al ‘sentido común’. Lo siguiente también se observa en una ‘hoja informativa’ publicada en el sitio web de la FAO: “La gran escasez de recursos pesqueros y la creciente demanda de pescado y productos pesqueros seguirán exponiendo la naturaleza insostenible del acceso abierto a los recursos pesqueros. A su vez, esto aumentará la presión para que los órganos de gestión de la pesca en todos los niveles definan más específicamente, y hagan cumplir, los derechos de propiedad”.^{18 19}

Hace ya muchos años, los movimientos de pueblos pescadores, tales como el WFFP y el WFF, junto a académicos críticos de estas tendencias, han denunciado este enfoque basado en derechos, señalándolo como una herramienta que se utiliza para desplazar a los pescadores a pequeña escala fuera de sus caladeros y contribuir a la acumulación de capital.²⁰ En 2014, el WFFP y sus aliados publicaron un informe sobre el Acaparamiento de Océanos a Nivel Mundial (Global Ocean Grab, en inglés), donde se explica cómo la privatización de los recursos acuáticos a través de una reforma de la política pesquera se identifica como un factor clave para la acaparamiento de océanos a nivel mundial.

La pesca y el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH)

Los pescadores artesanales no sólo se han dedicado a denunciar los efectos nocivos de los programas de pesca basados en derechos, sino que también han desarrollado e impulsado un enfoque sobre la pesca basado *en los derechos humanos*. Hoy en día, este enfoque constituye la columna vertebral de las Directrices PPE. Las directrices se centran principalmente en hacer frente a la inseguridad alimentaria, la promoción de la justicia social y garantizar el respeto de los derechos humanos de las comunidades pobres, vulnerables y particularmente marginadas de pescadores, campesinos, pastores y pueblos indígenas alrededor del mundo. Dados los altos índices de pobreza, malnutrición y exclusión social que afectan a los pescadores a nivel mundial, agudizado por el desplazamiento forzado fuera de sus caladeros, estas directrices pueden proteger sus derechos cuando se vean vulnerados y también podrán servir como una importante herramienta en sus esfuerzos por mejorar su calidad de vida. Sin embargo, la interpretación de lo que significan estos conceptos en la práctica y en el día a día, no siempre resulta sencillo. En el momento de la implementación de estas directrices, es útil visualizar el EBDH como compuesto de tres criterios principales:

1 *Multidimensional / holístico:*

el principio de que todos los derechos humanos son indivisibles, interrelacionados e interdependientes resulta fundamental para este enfoque. Es cierto que existen diferentes categorías de derechos, como los especificados en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (tales como

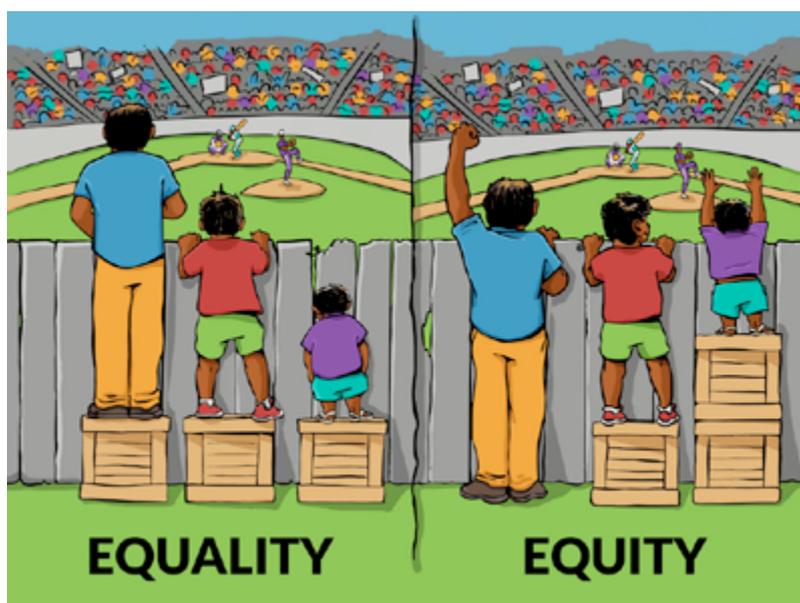


Figura 1 - Créditos: Angus Maguire / <http://madewithangus.com/portfolio/equality-vs-equity/>

el derecho a no ser sometido a la esclavitud, a la detención arbitraria, o el derecho a la participación política), y aquellos especificados en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (tales como el derecho al trabajo, a la vivienda, a la seguridad social, a la alimentación y nutrición adecuadas y un nivel de vida adecuado). Algunas personas se refieren a los derechos civiles y políticos como los derechos de primera generación, y los derechos económicos, sociales y culturales como los de segunda generación. Sin embargo, esto da la impresión de que existe una jerarquía de derechos, lo cual no es cronológicamente correcto – y socava el principio de indivisibilidad expuesto en la *Proclamación de Teherán* en 1968.²¹ Las ideas de indivisibilidad e interrelación

destacan que el cumplimiento de algunos derechos humanos no deben limitar u obstruir el cumplimiento de los otros. De hecho, los derechos humanos se respaldan mutuamente. Por ejemplo, si a una pescadora se la excluye de la participación política, resulta imposible que ella pueda cambiar las circunstancias que contribuyen a su inseguridad alimentaria. Pero si no cuenta con seguridad alimentaria, no es factible que ella participe activamente en la política. Estos derechos están interrelacionados y son inalienables. Las implicaciones de este principio son que cualquier EBDH en la gestión o control de la pesca, debe contar con una visión multidimensional/holística de los derechos humanos. Por otra parte, esto contrasta con las iniciativas que pretenden alcanzar la “eficiencia económica”, las cuales tienen por meta principal facilitar la acumulación de ganancias, por encima de cualquier otro objetivo.

2 *A favor de los pobres (en la toma de decisiones y el impacto):*

la esencia del EBDH se basa en los principios de justicia social. Estos son universales. Toda persona tiene derechos humanos. Pero estos derechos son específicos al contexto cultural, social, económico, político y civil de cada uno. Por ejemplo, las comunidades pesqueras multigeneracionales tienen derecho a sus áreas ancestrales debido a su legado histórico y a su vínculo estrecho con los caladeros en cuestión, que no cualquiera posee. Para asegurar que los derechos básicos de todos sean respetados universalmente, se debe prestar especial atención a las comunidades, especialmente a las mujeres y los niños que las componen -- los cuales con frecuencia terminan por ser los más marginados. En otras palabras, la igualdad de trato no siempre equivale un trato justo.

En muchos casos, las mujeres, los pueblos indígenas, y las comunidades de pescadores artesanales y de pequeña escala, sufren más de la pobreza, la inseguridad alimentaria y la exclusión social que otros grupos sociales -- a pesar de jugar un papel tradicional como cuidadores y habitantes de zonas marítimas y aguas continentales en pugna. Esta perspectiva reconoce que dentro de estos grupos, a menudo las mujeres son aún más marginadas, y se deben tomar otras medidas para proteger sus derechos y garantizar que sean capaces de participar en la toma de decisiones. Un EBDH, por lo tanto *da prioridad* a los derechos y a la participación de las comunidades vulnerables y marginadas, por encima de otros grupos. En otras palabras, **no constituyen ‘partes interesadas’ igualitarias, junto a otros actores del sector corporativo o privado.** Los pescadores de pequeña escala son titulares de derechos humanos; sus derechos como usuarios tradicionales y consuetudinarios de los recursos pesqueros están estrechamente vinculados a sus derechos humanos. Sin embargo, se violan ambos tipos de derechos con frecuencia. Así que, con el fin de asegurar el respeto universal por los derechos humanos, la protección de los sistemas tradicionales y consuetudinarios de los pescadores artesanales debe ser una prioridad para cualquier política pesquera que cuenta con un EBDH. Cuando se trata de decisiones sobre el desarrollo e implementación de políticas, se debe tener un cuidado especial para asegurar la participación *efectiva* de los pueblos pescadores, debido a las dificultades que muchos de ellos enfrentan.

3 *Estructura de la rendición de cuentas – El Estado como el único garante de la ley:*

La participación de los Estados en la implementación del sistema de derechos humanos es clave. A diferencia de los derechos de usuario, los derechos humanos se basan tanto en una base moral como en los tratados internacionales y las obligaciones derivadas de estas normativas, los cuales la FAO y sus estados miembro deben respetar, proteger y cumplir dentro de sus territorios, así como extraterritorialmente en ciertos casos. Los estados se convierten en miembros de la ONU de forma voluntaria (193 ya lo han hecho), pero dicha membresía significa que se comprometen a

aceptar legalmente y a aplicar los derechos humanos y cualesquiera obligaciones derivadas de estas normativas. Esta es una diferencia clave entre el EBDH y un enfoque puramente 'moralista' (por ej., basado en la caridad o la responsabilidad social corporativa). El enfoque puramente moralista no suele incluir la obligación jurídica ni estructuras de rendición de cuentas. Según el sistema de derechos humanos, por otra parte, una vez que los países firman en la Carta de la ONU y ratifican los respectivos tratados, se convierten en obligaciones del estado y por lo tanto, estos se comprometen a respetar, proteger y hacer valer los derechos humanos de todo el pueblo. Si los estados no aplican la ley y evitan enjuiciar a los autores de violaciones de derechos humanos, tales como, por ej., las petroleras que destruyen los caladeros de los pescadores artesanales, esto convierte a los estados mismos en violadores de derechos humanos.

Para tomar el enfoque basado en derechos humanos en serio; el respeto por estos tres criterios es imperativo. Todo esto sugiere que es necesaria una transformación estructural, que pone a prueba la distribución actual del control y de la riqueza, y la concentración de poder del mercado en el sector de la pesca. En otras palabras, con el fin de garantizar el respeto por los pueblos pescadores en términos políticos, civiles, económicos, sociales, y de derechos culturales, los futuros beneficios de algunos intereses privados podrían verse afectados. Como, de hecho, se reconoce en un documento presentado durante un taller de la FAO sobre el EBDH en las Directrices PPE:

El objetivo del enfoque sobre cuestiones estructurales y sus causas resulta en un verdadero desafío, porque requiere un cambio de tanto de las prácticas pre-establecidas, como de actitudes y privilegios. Dado a que el enfoque también aborda las relaciones de poder, ocasionalmente surgen conflictos con intereses arraigados. La reorganización del enfoque basado en derechos para la pesca según las exigencias de un enfoque basado en los derechos humanos puede requerir que algunas personas pierdan o compartan sus derechos de pesca.²²

Por lo tanto, las Directrices PPE son frecuentemente cuestionadas desde el punto de vista político. Y su aplicación rigurosa según un EBDH, probablemente no garantice que todas las partes salgan beneficiadas. Por estas razones, es importante comprender las diferentes tendencias políticas detrás de la gama de actores que se lanzan en estos esfuerzos de implementación. Estar al tanto de qué es el EBDH y la importancia de cada uno de los tres de los criterios anteriores, proporciona una línea de base para lograr evaluar otras iniciativas, las cuales podrían socavar, atenuar o debilitar el EBDH.

Marco Estratégico Global

Las mismas organizaciones (WFF, WFFP, ICSF y sus aliados) que han trabajado para articular el EBDH para la pesca y negociar las Directrices PPE, han desarrollado una propuesta para promover la participación efectiva de organizaciones PPE en la aplicación de las Directrices PPE. Esto asegurará que se apliquen de una manera que respeta el EBDH.

En la trigésima primera sesión de la COFI que se celebró en 2014, recibió a la propuesta para el Programa de Asistencia Global (GAP, por sus siglas en inglés) para apoyar la implementación de las Directrices PPE e identificar pasos a seguir al igual que desarrollar futuros proyectos de manera participativa. Un taller de seguimiento que tuvo lugar ese mismo año continuo desarrollando el GAP y condujo al establecimiento de un

Programa General auspiciado por la FAO en septiembre de 2015. Hasta el momento, este Programa General ha proporcionado un marco de coordinación para la financiación y activación de proyectos intentando apoyar los esfuerzos de implementación. Fue constituido en base a 4 componentes claves:

- 1 Sensibilización: conocimientos y su divulgación
- 2 Fortalecimiento de la interfaz entre la ciencia y la política: intercambio de conocimientos y apoyo en la reforma de las políticas
- 3 Empoderamiento de los distintos actores: desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional
- 4 Apoyo a implementación: colaboración y seguimiento

Como este proyecto progresó con la participación del Grupo de Trabajo sobre la Pesca IPC, entre otros, quedó claro que era necesario desarrollar un mecanismo complementario al Programa General para centrarse más específicamente en la coordinación, seguimiento y gestión de los esfuerzos de implementación de manera que garantice la participación efectiva de organizaciones de pescadores artesanales y de pequeña escala. O sea, justamente las personas que de acuerdo a las directrices deberían salir más beneficiadas.

Esto dio origen al mecanismo llamado el Marco Estratégico Global (MEG) para la implementación de las Directrices PPE, que fue presentada para su aprobación durante el trigésimo segundo período de sesiones del COFI, en julio de 2016. Los detalles de cómo funcionará este mecanismo están aún por definirse, tal cual se señaló en el informe de la reunión: “El Comité invitó a la FAO a que desarrollase el propósito, función y estructura de la PPE-MEG”.²³ Cabe resaltar que se propuso un grupo asesor en el cual representantes del WFF y WFFP podrán influenciar el funcionamiento del MEG. La arquitectura de este mecanismo fue propuesta por el Grupo de Trabajo sobre la Pesca IPC, de tal manera que diera prioridad a la voz de la PPE en el proceso de implementación. Por último, se propuso una plataforma de conocimiento para asegurar la participación de actores interesados (académicos, ONGs, etc.) y que brindaran su apoyo a esta labor con investigación e información. Esta propuesta se encuentra en la fase de elaboración.

Varios estados y organizaciones miembro expresaron aprobaron la propuesta durante la sesión (India, Kenia, Brasil, Somalia, Corea, Sudáfrica, Panamá, Marruecos, EE.UU., Uruguay, Afganistán, Camboya, Rusia, la UE, Omán, Bahamas, Lake Victoria Fisheries Organization (LVFO) Caribbean Regional Fisheries Mechanism, Southeast Asian Fisheries Development Center, Sub-Regional Fisheries Commission, FishForever).

Tal como se expresa en la declaración de las OSC durante la COFI, en respuesta a este tema:

Creemos que el MEG constituye un elemento importante para garantizar la aplicación de las Directrices PPE según un enfoque holístico y sobre los derechos humanos, para alcanzar los objetivos establecidos en ellos, especialmente el respeto de los derechos humanos a una alimentación adecuada, la erradicación de la pobreza así como la utilización sostenible, la gestión responsable y la conservación de los recursos pesqueros.

Cabe señalar que el texto tratado durante el 32^{mo} período de sesiones del COFI en julio de 2016 fue abreviado significativamente en comparación con la propuesta inicial articulada por el WFF y el WFFP. Sin embargo, a diferencia del Programa de Trabajo Global sobre los derechos de usuario, el MEG representa el esfuerzo a nivel mundial más significativo hacia la aplicación de las Directrices PPE que *están siendo desarrolladas por y para* la PPE, de manera consistente con el EBDH – el cual inspiró esas directrices en primer lugar.

Los derechos de tenencia y la PPE

Los derechos de tenencia en la pesca son una dimensión importante del sector de la pesca y un componente integral de la aplicación de las Directrices PPE. En otras palabras, ¿cómo se distribuye y gestiona el acceso y el control sobre los recursos acuáticos marinos y continentales? El capítulo 5 de las Directrices PPE proporciona orientación sobre cómo asignar los derechos de tenencia en la pesca, en consonancia con el EBDH, y hace una clara referencia a otro marco regulatorio basado en los derechos humanos que fue aprobado en el 2012, llamado las Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques o las 'directrices de tenencia' (DT), refiriéndose a este como *el* estándar a seguir. Sin embargo, ninguna ley o norma se ejecuta por sí sola. Toda ley o norma es utilizada o implementada por personas reales y por lo tanto, se ve sujeta a la interpretación, y potencialmente, a interpretaciones muy diferentes las unas de las otras. Ni tampoco los usuarios o las diferentes aplicaciones de las Directrices de Tenencia son los mismos que los de las Directrices PPE. Aun cuando el lenguaje de los derechos humanos aparece claramente sobre una hoja papel, el espíritu de los derechos humanos que está arraigado en la justicia social no siempre termina siendo aplicado al final cuentas. Si se analizan los derechos de tenencia en la pesca cuidadosamente, se pueden distinguir algunas diferencias entre la agenda de los derechos de usuario y el MEG.

Los derechos de usuario y los derechos de tenencia: ¿La utilización inadecuada de las pautas de la tenencia como un 'caballo de Troya' para la propiedad privada?

Mientras que un enfoque basado en los derechos humanos está a la base de las directrices PPE, no han jugado ningún papel en la literatura 'en base a derechos' redactada por los economistas de la pesca mencionados anteriormente. Como se mencionó con anterioridad, la principal consideración de los economistas de la pesca es la rentabilidad y la creación de lo que consideran ser los incentivos adecuados para aprovechar el interés de los usuarios en materia de 'sostenibilidad'. Esta perspectiva no le da prioridad a los derechos humanos. Cabe destacar que el único compromiso sustancial que los derechos de usuario tienen para con ambas directrices por las cuales lucharon los movimientos sociales, ha sido aplicar las Directrices de Tenencia a la pesca y el capítulo 5 de las Directrices PPE – también vinculadas a la tenencia.²⁴

Como se explicó anteriormente, la agenda de derechos de usuario está arraigada en una interpretación particular de la 'tenencia', donde históricamente ha predominado los derechos de propiedad privada. Teniendo la interpretación por parte de los economistas de la pesca en mente, este énfasis da pie a la pregunta: ¿por qué se le da tanta prioridad a este punto de vista muy estrecho de 'tenencia', y por consiguiente, a esta particular interpretación de las Directrices de Tenencia? Y ¿quién está detrás de esta interpretación? ¿Y por qué se le da tan poca importancia a la implementación de las Directrices PPE y a un EBDH?

El MEG y los derechos de tenencia

Este enfoque por los derechos de propiedad privada contrasta con los ideales de la justicia social que se encuentran tanto en las Directrices de Tenencia como en las Directrices PPE, las cuales abogan para que se le brinde acceso preferencial y control a los pobres, vulnerables y marginados. Para ello, el MEG puede ser visto como un esfuerzo para crear

la arquitectura que puede apoyar la aplicación de las Directrices PPE a nivel local de acuerdo con un EBDH. Las Directrices de Tenencia son percibidas como un instrumento importante a nivel internacional, que refuerzan esta labor. Con el fin de proteger los derechos de los pueblos de pescadores, campesinos y comunidades indígenas, muchos movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil -- entre ellas el WFFP y La Vía Campesina -- han participado activamente en la negociación, la promoción y el uso de las Directrices de Tenencia, desde su adopción, tanto por sí mismas como en combinación con las Directrices PPE.

Ambos conjuntos de Directrices se complementan y se refuerzan mutuamente. La aplicación de las Directrices PPE, junto con las DT, también saca a la luz algunas cuestiones importantes que a menudo se pasa por alto en el ámbito de la pesca. Por un lado, en términos institucionales, esto revela una gran variación en los niveles de participación permitidos durante la COFI (donde se aprobaron las Directrices PPE) vs. el CSA (el órgano que aprobó las DT). En la COFI, a las OSC solamente se les permiten hacer comentarios sobre diferentes temas tratados solo después de que todos los gobiernos hayan hablado (y antes de que se tome una decisión, si el presidente de la COFI lo permite), mientras que en el CSA, las OSC tienen el derecho a negociar la redacción de textos durante el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, conceptualmente el potencial de complementariedad de estas dos Directrices resulta prometedor, pero, todavía no existe certeza respecto a cómo esto se verá en la práctica. Un informe reciente por parte de los Mecanismos de Sociedad Civil destaca lo siguiente:

La conexión entre las Directrices de Tenencia y las Directrices PPE, ha replanteado la importancia de estas para las comunidades de pesca continental y ribereñas frecuentemente marginadas y abandonadas y de su lucha por acceder a recursos en lagos, ríos y embalses. Al mismo tiempo, los principios enumerados en el capítulo 5 de las Directrices PPE han proporcionado puntos de entrada específicos para apoyar la implementación de las Directrices de Tenencia. Sin embargo, la convergencia de ambos instrumentos en beneficio de los pescadores artesanales todavía tiene que ser garantizada, lo que requiere más esfuerzo por parte de todos los actores involucrados, en particular, el Estado. ²⁵

De hecho, en vez de prestar apoyo al liderazgo de los movimientos sociales en su labor de implementación de las Directrices PPE y las DT, la agenda de los derechos de usuario se ha desarrollado antes y independientemente del proceso de desarrollo de una propuesta como el MEG. Al contrario, los derechos de usuario lideran su propio plan que sugiere cómo se debería gestionar los derechos de tenencia en el ámbito de la pesca. En respuesta a ese desdén hacia las propuestas legítimas que ofrecen los movimientos

sociales – cuyos derechos humanos están en juego – el grupo de trabajo sobre la pesca del CIP ha emitido la siguiente declaración en respuesta a la discusión sobre User Rights (derechos de usuario) durante la sesión de la COFI:

En particular, vemos que el Marco Estratégico Global para la Aplicación de las Directrices PPE se presenta en el punto 9 de la orden del día como la esfera primaria dentro del cual se deben abordar estos temas a futuro. [...] Dado a que las comunidades pesqueras dependen de la tierra, la pesca y los recursos forestales para sobrevivir y prosperar, nos parece que el EBDH proporciona un marco integral y adecuadamente amplio bajo el cual caben todos los programas que se ocupan de los derechos de tenencia, la distribución de los recursos, las iniciativas de conservación, el intercambio de conocimientos y el desarrollo de capacidades.

Como estos distintos enfoques hacia los derechos de tenencia lo demuestran, la User Rights Agenda y el EBDH detrás del MEG representan diferentes tendencias y procesos tanto políticos como históricos. Estos temas de la orden del día, que se han tratado y aprobado durante la COFI, representan dos de las principales iniciativas a nivel mundial actualmente en proceso de planificación. Ambas van a afectar los esfuerzos de implementación en la actualidad. Hemos puesto en relieve algunas diferencias conceptuales entre estas dos propuestas, sin embargo, en la práctica, la aplicación de las Directrices PPE es algo más inconsistente. Como se mencionó anteriormente, el proceso de aplicación es una causa de conflicto a nivel político. Para navegar este panorama político, hemos intentado esbozar algunas de los diferentes posicionamientos entre los grupos cuyo trabajo está estrechamente vinculado a la aplicación de las Directrices PPE, según los tres criterios del EBDH descrito anteriormente (multidimensional/holístico; favoreciendo a los pobres en la toma de decisiones y el impacto, y mecanismos de rendición de cuentas respaldados por el Estado)

Las Directrices PPE y su implementación

En términos generales, la FAO identifica dos planteamientos opuestos en cuanto a política pesquera: “[E]l enfoque basado en derechos y el enfoque basado en los derechos humanos provienen claramente de perspectivas diferentes. El primero, de un modelo de gestión y/o económico para el uso sostenible de recursos pesqueros y el segundo, de un método que convierte a los derechos humanos – en particular los de los grupos vulnerables y marginados – en una herramienta que mide los avances en la gobernabilidad y el desarrollo de la política pesquera”.²⁶ Dentro de los esfuerzos actuales a favor de la implementación de las Directrices PPE, existen diferentes grupos que apoyan proyectos que incorporan estas dos agendas tan diferentes. En primer lugar, algunas instituciones y organizaciones no gubernamentales (por ej., el Banco Mundial, WWF) que se trabajan activamente en temas relacionados a la política pesquera y cuyos esfuerzos para impulsar el enfoque basado en derechos surte un impacto sobre los derechos de los pescadores artesanales, se han comprometido mínimamente con estas directrices. En segundo lugar, al otro extremo del espectro, hay grupos que representan a los pescadores artesanales, tales como el WFFP y el WFF. Ellos están luchando de manera activa para desenvolver un papel de liderazgo en los esfuerzos de implementación de las Directrices PPE como una manera de frenar las violaciones de derechos humanos que se derivan de una única perspectiva centrada en los derechos de propiedad privada. Entre estas se encuentran, por ej., las violaciones de derechos civiles y políticos en Islandia²⁷ y de derechos económicos, sociales y culturales en Sudáfrica²⁸. El surgimiento de diferentes iniciativas multilaterales en la elaboración de política pesquera mundial sólo ha servido para empeorar la situación actual. Estas iniciativas intentan reunir a una amplia gama de diferentes actores – desde empresas transnacionales y ONGs medioambientales, hasta

movimientos de pueblos pescadores – alrededor de una misma mesa. Piensan que así se puede encontrar una solución que le plazca a todos los grupos interesados – sin realizar una reforma a fonda del sistema actual. Esta aversión al cambio estructural significa que es poco probable que cualquier iniciativa multilateral llegue a apoyar la implementación de las Directrices PPE de acuerdo a un EBDH.

Enfoque basado en derechos

Los últimos años se han caracterizado por un auge en los discursos sobre la eficiencia económica y la sostenibilidad durante todo debate relacionado a la política pesquera. Esta combinación de argumentos a favor de tanto eficiencia económica como sostenibilidad son la clave de la reforma progresiva que se ha visto en las políticas de privatización pesquera, para la cual se ha utilizado²⁹ ‘retórica estratégicamente benigna’, para aparentar ser más sostenibles. En septiembre de 2008, cincuenta y cuatro años después de que el artículo de Gordon fuera publicado, y 40 años después del de Hardin, *Science Journal* publicó un artículo titulado *La privatización previene el colapso de la población pesquera*³⁰. El artículo se refiere a un ‘estudio global’ realizado por tres economistas de la pesca. En este estudio global, autores argumentaron que la privatización de la población de peces no sólo aseguraría eficacia económica, sino que la propiedad individual también promovería la ‘administración apropiada’ de los recursos en cuestión.

De esta manera, los economistas pesqueros habían reempaquetado los antiguos argumentos de Gordon y sus asociados, para que estuvieran más en sintonía con el lenguaje moderno y el ‘uso sustentable’ de los recursos pesqueros. Los partidarios de la privatización ya no están hablando abiertamente sobre ‘confinamiento y privatización de los recursos comunes’, como fue el caso en 1989, pero en cambio afirman que esencialmente las mismas políticas hoy producirían resultados diferentes:³¹ “más peces, más ingresos para los pescadores y más rentabilidad para los inversionistas.” Sin embargo, un grupo de sociólogos advirtió recientemente que: “[el] confinamiento a través de la privatización del acceso y la mercantilización de los derechos puede tomar muchas formas, incluso a través de un cambio en el lenguaje”.³²

El cambio de imagen para el enfoque basado en derechos se nota especialmente desde el año 2008, cuando este enfoque fue adoptado por una amplia gama de actores. Este proceso unió a aquellos que históricamente han alentado la privatización, con aquellos cuya su misión principal es la protección del medio ambiente. Por un lado, una publicación clave del Banco Mundial que data del 2009 hace referencia al estudio de 2008 -- al igual que a otros análisis similares por economistas de la pesca -- y logra combinar retórica ecológica con los clásicos modelos de privatización. La publicación concluye que: “La reforma más importante es la eliminación efectiva de la condición de acceso abierto para la pesca de captura marina, y la institución de sistemas firmes de tenencia marina y derechos de propiedad.”³³ Por otra parte, se ha influenciado a muchas ONGs medioambientales transnacionales vinculadas a la pesca para que apoyen este enfoque basado en derechos. Un informe del WWF que data del 2012, lee: “La gestión basada en derechos puede transformar el rendimiento de la pesca mundial y ha demostrado que puede lograr el equilibrio entre las necesidades económicas, ecológicas y sociales a nivel mundial”.³⁴

Recientemente muchos de estos actores han comenzado a mostrar interés en el proceso de implementación de las Directrices PPE. Por ejemplo, organizaciones como Environmental Defense Fund cuentan con personal dedicado a la coordinación de trabajo respecto a las Directrices PPE – y WWF, Oxfam y muchos otros participan activamente en

espacios como COFI. Sin embargo, continúan dando prioridad al enfoque basado en derechos, los cuales están claramente en conflicto con el enfoque basado en los derechos humanos. En lugar de adoptar un enfoque multidimensional, esta postura promueve la privatización de los derechos pesqueros y se centra exclusivamente en los derechos de propiedad, en lugar de los derechos humanos, para garantizar el buen funcionamiento del mercado y así resolver problemas de distribución o equidad. La gobernanza se basa en las teorías de base más fundamentales de la economía neoclásica: el establecimiento de derechos de propiedad y el funcionamiento del libre mercado.

Además, la necesidad de involucrar al sector privado para hacer uso de los beneficios económicos sin explotar de las pesquerías costeras está al seno de este enfoque. Esto es acorde con su tendencia a movilizar intereses del sector privado e inversiones mediante la promoción de los océanos como un buen negocio. Aunque a menudo dicen estar tomando un enfoque pro-pobre, la participación en la toma de decisiones está determinada por el mercado. Se cree que al formalizar los derechos de propiedad, integrando plenamente los sistemas pesqueros al mercado y haciendo uso del interés propio de los usuarios de este recurso ('la propiedad promueve la corresponsabilidad'), los problemas ambientales y económicos del mercado se solventarán por sí mismos, y que no existe la necesidad de que el Estado intervenga como un ente regulador. Así, en vez de reforzarse, los mecanismos de rendición de cuentas se debilitan. En síntesis, la privatización de los derechos pesqueros es algo fundamental para esta perspectiva, y las Directrices PPE se utilizan como herramienta para alcanzar esta meta.

Un ejemplo de cómo esta agenda está siendo impulsada, reside en la Iniciativa de Pesca Costera (IPC). Esta iniciativa tiene como meta asegurar que las Directrices PPE se vean reflejadas en la legislación nacional de un número de países³⁵. La IPC tiene como objetivo reformar la pesca en seis países y tres continentes: Cabo Verde, Cote d'Ivoire, Ecuador, Indonesia, Perú y Senegal. Durante un período de 4 años, se repartirán 235 millones de dólares para implementar una cantidad de proyectos en estos países. El programa está encabezado por la FAO, junto con el PNUMA, el PNUD, Conservation International, WWF y el Banco Mundial. Está financiado de manera conjunta por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) del Banco Mundial, los gobiernos de los países participantes, ONGs medioambientales, fundaciones y actores del sector privado.

En la actualidad se están implementando programas nacionales en cada uno de los países participantes. Mientras que estos obviamente varían en función del contexto específico, el documento de la IPC al cual se hace referencia anteriormente, presta indicios respecto al enfoque. Según este documento "las pesquerías costeras³⁶ a menudo se caracterizan por incentivos perversos que fomentan la sobrepesca y la sobreinversión"³⁷. Estos 'incentivos perversos' son el resultado de la falta de derechos de tenencia claros. Al contrario, aunque existieran, en estas situaciones suelen ser confusos o ambiguos -- sobre todo al ser aplicados en las ZEEs de los países en desarrollo. Las causas de la crisis económica y ambiental en la pesca se encuentran dentro del marco de la tragedia de los comunes. La solución alternativa que ofrece la IPC es establecer una nueva gestión de la pesca – o modificar la presente – en lugar que crear los incentivos adecuados mediante la introducción de los supuestos derechos de tenencia y derechos de acceso. Argumentan que estableciendo claramente quién es el propietario de qué y por cuánto tiempo, "se puede esperar un comportamiento más responsable y los incentivos detrás de la 'carrera por la pesca' se torna redundante".³⁸ La tenencia de derechos seguros que están garantizados también se percibe como un paso esencial en cuanto a la necesidad de "catalizar la participación del sector privado".³⁹

Enfoque basado en los derechos humanos

A lo largo de las negociaciones de las Directrices PPE, el WFFP, WFF, ICSF y sus aliados han estado articulando y defendiendo el EBDH a nivel mundial para detener la repetida violación de los derechos humanos de los pescadores. Asegurar que el EBDH se convierta en el marco general de interpretación de las Directrices PPE ha surgido como un eje fundamental del proceso. También ha significado defender constantemente este punto de vista y contrastarlo con el enfoque basado en derechos – aún dentro del ámbito de la ONU. La propuesta del MEG, descrita anteriormente, representa el más claro ejemplo de la labor a mundial llevada a cabo por WFFP, WFF y ICSF. Han logrado alcanzar su meta a través de un grupo de trabajo para OSCs sobre la pesca que tuvo lugar dentro del marco del CPI. A través de este, siguen articulando y defendiendo lo que el EBDH representa dentro del contexto de la implementación de las Directrices PPE.

Para garantizar que este enfoque sea tanto multidimensional como holístico, el WFFP se ha esforzado en fortalecer alianzas y sinergias con otros movimientos sociales, para así lograr avanzar una agenda política más amplia. Un ejemplo de ello, ha sido su fortalecimiento de la conexión entre la implementación de las Directrices PPE y las DTs. Una gran parte del trabajo en materia de aplicación de las TGs siguiendo un EBDH está siendo impulsado por La Vía Campesina y otros grupos dentro del CPI. Esto significa que el trabajo del WFFP encaja dentro de una lucha mucho más extensa que intenta construir alternativas basadas en los derechos humanos y la soberanía alimentaria – lo cual también se entiende como los pueblos ejerciendo control sobre sus propios sistemas alimentarios. Esto está estrechamente vinculado con la agroecología: una ciencia, y una práctica y un movimiento que promueve la participación con la naturaleza de una manera que respeta los ciclos medioambientales y sociales en un determinado lugar. Como un campesino Coreano dijo una vez, la agroecología sin soberanía alimentaria representa tan sólo una solución tecnológica más. Y la soberanía alimentaria sin agroecología es otro discurso vacío. A esto le podríamos añadir, que la PPE y las Directrices de Tenencia sin soberanía alimentaria ni agroecología son como un carpintero con herramientas pero sin visión a futuro ni plano maestro. Esta participación en la CPI permitió que se afianzaran alianzas con LVC, y ayudaron a incorporar ambos conceptos en el trabajo del WFFP. Dicho esto, la agroecología y la soberanía alimentaria son conceptos contextualmente específicos, que dependen del liderazgo de los productores de alimentos y las comunidades marginadas para definir y defender lo que estas significan en cada lugar. Por lo tanto, el WFFP está en medio de articular lo que estas ideas significan para los pueblos pescadores. El Comité Internacional de Coordinación ha formado un grupo de trabajo para tratar el tema, y planea un intercambio educativo que reunirá a agricultores y pescadores para discutir lo que estos temas representan para ellos.

Para asegurarse de que el impacto de las Directrices PPE sea positivo para las comunidades desfavorecidas, y que los pescadores sean capaces de participar eficazmente en la toma de decisiones acerca de cómo se maneja la pesca y cómo se interpretan las Directrices PPE, el WFFP y el WFF han puesto mucho énfasis en el desarrollo de capacidades entre los miembros. Mucho del trabajo que han empezado a hacer a nivel local intenta frenar las violaciones de derechos humanos y capacitar a los pescadores para afianzar su papel como titulares de estos derechos en sus luchas y hacer rendir cuentas a los garantes (Estados) respecto a sus obligaciones en materia de derechos humanos. Este trabajo se está haciendo a través de talleres coordinados a nivel local por BearRiver First Nation en Canadá para Sudáfrica y Myanmar. Asimismo, se están llevando a cabo talleres

regionales en América Central y el delta del río Mekong en los cuales se proporcionan espacios de debate y capacitación para organizaciones de pescadores, grupos comunitarios, representantes gubernamentales e investigadores. Asimismo, el WFFP y sus aliados están desarrollando materiales de diseminación popular sobre la implementación y el género en la PPE, para así facilitar el trabajo de difusión en las comunidades pesqueras.

Finalmente, para impulsar a los Estados a tomar en serio su papel de garantes, los esfuerzos regionales del WFF y el WFFP – en colaboración con la FAO – se han centrado en influenciar a gobiernos y legisladores. Por ejemplo, han venido implementando una estrategia para entablar un vínculo con la Unión Africana (UA) y contribuir en el desarrollo del informe para el programa pesquero de la UA. Parte de este trabajo se centrará en cómo la UA puede facilitar el compromiso de los gobiernos a nivel regional o nacional respecto a la aplicación de las directrices. Un aspecto importante de esta labor es que los miembros del WFF y el WFFP en África llegaron a un acuerdo con la FAO para desarrollar un programa de trabajo para la FAO en África, con vista a los próximos dos años. Este programa conjunto todavía se encuentra en la fase de desarrollo.

¿Multilateralismo al rescate?

Tal como esta comparación entre un enfoque basado en derecho y un enfoque basado en los derechos humanos demuestra, estas dos perspectivas tan diferentes no co-existen de manera armoniosa. El WFFP y sus aliados han señalado una y otra vez cómo los esquemas de privatización desplazan a los pescadores de pequeña escala, y dan paso al acaparamiento de océanos.⁴⁰ Sin embargo, hay aquellos que creen que estos enfoques son complementarios, según la FAO, que dice: “Estos instrumentos de derecho indicativo, tales como las Directrices PPE, se centran en componentes específicos del sector pesquero que requieren una especial atención. Se están desarrollando nuevas iniciativas para fortalecer y complementar estos esfuerzos, tales como la Iniciativa de Crecimiento Azul (BGI, por sus siglas en inglés) y la Iniciativa de Pesca Costera (IPC).

⁴¹

Esta desestimación de la oposición es facilitada por el ‘diálogo multilateral’. La expresión ‘partes interesadas’ tiene consecuencias políticas a la hora de decidir quiénes son los actores legítimos en la resolución de problemas globales, porque se pone a los legítimos titulares de los derechos en juego (personas) a la par de otros actores (por ejemplo, empresas e inversores): “...cuando los actores que trabajan a favor del interés público utilizan expresión ‘partes interesadas’, también aceptan automáticamente que esta equivalga a ‘las ETN’, y por lo tanto, están aceptando la retórica del sistema económico neoliberal y su modelo de gobernanza.”⁴²

Con la reciente ‘remodelación’ del enfoque basado en derechos, las ONGs (medioambientales) transnacionales como Environmental Defense Fund, Oxfam, Conservation International, WWF y los actores corporativos, están mostrando su interés en jugar un papel central en los diálogos multilaterales sobre la pesca. Hoy en día, los mismos Estados los están alentando a hacerlo. A nivel interestatal, existe un amplio consenso sobre la necesidad de incorporar los principios de las Directrices PPE en la política regional, nacional y local.⁴³ Sin embargo, el multilateralismo ha surtido un grave impacto negativo sobre el papel de los Estados en cuanto a la gobernanza y la rendición de cuentas para proteger, respetar y hacer valer los derechos humanos. Hoy utilizan comúnmente la emblemática expresión ‘partes interesadas’, la cual representa un cambio respecto a quién va a participar y tomar decisiones en los procesos de toma de decisiones de gobernanza global. Durante los últimos 20 años, los actores del sector privado han ido cambiando: de ser simples actores a verse regulados por los Estados. Hoy en día se los considera más como socios de los Estados en la resolución de los problemas globales más urgentes.

A lo largo de la historia una amplia gama de actores han sido consultados por el sistema multilateral de la ONU. Sin embargo, especialmente desde la Cumbre de la Tierra de Río en 1992, un cambio ha ocurrido. Ahora estos diversos actores – en particular el sector privado, pero también científicos y grandes ONGs – no sólo son consultados regularmente, sino que también están tomando un papel activo en la ‘gobernanza’. Por eso es que la Agenda 21 adoptada en la Cumbre de la Tierra de Río en 1992 lee: “Los gobiernos, las empresas y la industria, incluidas las empresas transnacionales, deberían reforzar sus asociaciones para aplicar los principios y criterios del desarrollo sostenible.”⁴⁴ Dos años después, en 1994, el PNUD apoyó a alianzas público-privadas como un mecanismo para el suministro de agua y electricidad en zonas urbanas, la gestión de residuos y el transporte público. Desde entonces, la alianza entre la O.N.U y el sector privado se ha consolidado gradualmente. Particularmente luego de que Kofi Annan lo hubiera anunciado en 1997 como una de las prioridades de su mandato. Ya en el año 2000 lanzó el Pacto Global junto a la Cámara de Comercio Internacional (incluyendo organizaciones como Unilever y Goldman Sachs), que prioriza las alianzas entre los entes gubernamentales y el sector privado. Hoy en día, todo es muy diferente. Se anima a los actores del sector privado a participar de forma activa en la resolución de problemas mundiales - y de cuestiones relacionadas a los océanos y a la gobernanza en la pesca. Como lo dijo Naoko Ishii, director general y presidente de Global Environmental Facility, durante la Conferencia #OurOceans celebrada en Washington, en septiembre de 2016: “No podemos asegurar el futuro de nuestros océanos sin la participación activa del sector privado.”

¿Pero qué sucede cuando los representantes de los pueblos pescadores discrepan con esta implicación de la participación de estas ‘partes interesadas’ en cuestiones críticas sobre quién consigue el acceso a cuales recursos, en base a cuales términos y a para qué fin? El WFFP y el WFF se lamentan al respecto en un comunicado del año pasado sobre la Iniciativa de la Pesca Costera (IPC) de la FAO:

... desde el primer día, el IPC contraviene el principio básico de la participación en las DVPPE, las cuales hacen hincapié en que las comunidades de pescadores artesanales afectadas deben participar en la toma de decisiones antes de que se adopten decisiones. En lugar de ello, a través de su versión de ‘proceso de consulta’ (es decir, respondiendo a cuestionarios y participando en talleres) se nos redujo a la altura de otras ‘partes interesadas’, a la par con los representantes del sector privado, académicos, etc. A pesar de que somos los que representamos a las personas que se verán más afectados por el IPC.

La preponderancia de ‘capturas corporativas’ en los procesos de gobernanza mundial relacionados a la pesca⁴⁵, va en contra del EBDH y plantea importantes cuestiones tácticas al igual que estratégicas para los movimientos de pescadores en relación a la aplicación de las Directrices PPE en curso: ¿cómo participar en los diferentes procesos políticos que están surgiendo en relación con su aplicación? ¿En qué momento se convierte en un espacio de toma de decisiones tan comprometido que al participar, uno simplemente legitima el status quo? ¿Dónde, cuándo y cómo es posible ejercer una influencia real en la lucha por los derechos humanos y la soberanía alimentaria?

Resistiendo el multilateralismo: La Alianza Mundial por los Océanos

Los procesos multilaterales están cada vez más afianzados y normalizados (por ej., los objetivos de desarrollo sostenible), en el ámbito de la gestión de la pesca a nivel mundial. No obstante, los movimientos de pueblos pescadores a nivel mundial se han resistido y opuesto, exitosamente, a algunos de los procesos multilaterales más poderosos. Por ejemplo, en 2012 el Banco Mundial puso en marcha la – ahora difunta – Alianza Global para los Océanos (GPO, por sus siglas en inglés). El GPO, utilizando sus propias palabras ⁴⁶, intentó poner fin a la explotación insostenible de los recursos oceánicos, la destrucción de hábitats naturales y la contaminación del océano a través de una serie de medidas a implementar previas al año 2022. El programa fue lanzado en Singapur durante el Cumbre Mundial de Océanos 2012 - un evento bianual organizado por la revista The Economist. Durante este lanzamiento, el entonces presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, declaró que se recaudarían más de 1,500 mil millones dólares durante 5 años para implementar estas medidas ⁴⁷. Mientras que en su discurso Zoellick no logró definir exactamente de qué se trataban estas medidas, el borrador del documento marco para este proyecto (publicado en enero de 2013) explicaba la mejor manera de alcanzar la sostenibilidad: “Reducir el acceso abierto de la pesca mediante la creación de disposiciones de tenencia responsables, incluyendo los derechos de acceso seguro para los pescadores e incentivos para que ellos contribuyan a la salud de las pesquerías”. ⁴⁸ A lo largo del resto del documento marco, y en sintonía con la preferencia moderna de una ‘retórica estratégicamente benigna’, en lugar de derechos de propiedad privada el Banco Mundial hace referencia indistintamente a los derechos de acceso ‘claros y seguros’, ‘acuerdos de tenencia responsable’, ‘derechos espaciales’ o simplemente ‘derechos de pesca’ o ‘derechos’. Por otra parte, lo que refleja la fusión de la eficiencia económica con el discurso de sostenibilidad, es que el documento estaba repleto de menciones de ‘sostenibilidad’: en un documento de 57 páginas, la palabra sostenible/sostenibilidad apareció 110 veces.

El GPO rápidamente recibió amplio apoyo por parte de una amplia gama de diferentes ‘partes interesadas’, desde Estados y agencias gubernamentales, hasta actores del sector privado, ONGs, fundaciones filantrópicas, etc. Sin embargo, los representantes del sector pesquero y titulares de los derechos en juego, se resistieron fervientemente al GPO. En marzo de 2013, el WFFP y el WFF emitieron una declaración de gran alcance invitando a gobiernos a oponerse al GPO ⁴⁹. La declaración critica la carencia de la inclusión significativa de pueblos pescadores en el desarrollo del GPO (similar a otra crítica procesal expresada hacia el IPC mencionado anteriormente), así como la focalización sobre la Pesca Basada en Derechos, que tal como mencionan conduciría a difundir un impacto negativo sobre las comunidades pesqueras alrededor del mundo. Respecto a las experiencias existentes, concluyen lo siguiente:

Estos ejemplos documentan cómo la PBD conduce a la exclusión de pescadores artesanales, concentrando los derechos pesqueros en las manos de una élite minoritaria. Prestan evidencia de que la PBD es incompatible con la pesca a pequeña escala, y es probable que resulte en la pérdida de las prácticas tradicionales en la gestión de la pesca. Además, muestran que la tesis de ‘la propiedad promueve la buena administración’ está lejos de ser una verdad universal, como lo sugiere el GPO.

A través de los siguientes dos años, el WFFP, el WFF y sus aliados siguieron insistiendo en que existían (y existen) diferencias fundamentales entre el enfoque basado en derechos y el enfoque basado en los derechos humanos. Lo que es más, estos aseguraron que la diferencia entre estas dos posturas no podía ser negociada, que de nada serviría la participación del WFFP y el WFF en la GPO, y que no tenían interés en compartir una misma con otras ‘partes interesadas’ y junto a entidades a favor del enfoque basado en

derechos, tales como corporaciones transnacionales (por ej., Darden Restaurants) u ONGs medioambientales (por ej., Environmental Defense Fund). Como resultado de esta resistencia y labor de promoción continua y concertada, la GPO fue finalmente abolida en 2015 debido a la falta de fondos para la implementación del programa. El golpe de gracia vino de la mano de NORAD, el Fondo de Desarrollo Noruego, el cual determinó que el GPO “probablemente no contribuiría a la reducción de la pobreza”.⁵⁰

La habilidad de confrontar otras propuestas multilaterales a futuro – sean para la implementación de las Directrices PPE u otras temáticas del sector – dependerá de las características específicas de cada situación. Sin embargo, este ejemplo concreto viene a demostrar que se puede ganar esta lucha, incluso cuando se enfrenta a algunas de las más poderosas coaliciones de actores.

¿Qué podemos hacer?

Dadas las tensiones descritas aquí, los pescadores artesanales, pueblos indígenas y sus aliados alrededor del mundo están, por un lado, luchando para resistir el enfoque basado en derechos en todas sus formas (CIT, cuotas de captura, derechos de usuario, etc.). Por el otro lado, están proponiendo y construyendo alternativas. Esta lucha sigue en marcha y necesita el apoyo de diversos grupos. Algunas formas concretas para sacar adelante esta labor, incluyen:

1 *Replantear el debate:*

Como hemos explicado en este informe, el lenguaje de los derechos de usuario (User Rights) puede ser planteado como un intento de hablar sobre antiguas (y altamente controvertidas) ideas, de una manera nueva, con el fin de obtener apoyo. Para luchar contra esta agenda debemos desmascarar lo que está realmente detrás de esta astuta estrategia de comunicación. Al dar a conocer la historia, las consecuencias en la vida real, y las dinámicas de las políticas de poder que se esconden detrás de la agenda de derechos de usuario, podemos ayudar a reestructurar el debate. Este tipo de trabajo de comunicación proporciona información esencial que luego puede utilizarse para desacreditar mitos, sensibilizar al público y fortalecer alianzas entre los pueblos pescadores y el público en general, los políticos y otras organizaciones de la sociedad civil. Dos de los mitos más comunes sobre los que se fundamenta la agenda basada en los derechos (y que deben ser impugnados) son:

- a “El enfoque de derechos humanos y el enfoque basado en derechos son compatibles y complementarios”. De hecho, no es verdad – son contradictorios. El EBD defiende el status quo, mientras que el EBDH implica una profunda transformación estructural, política, material y cultural si se aplica plenamente.
- b “Los pescadores artesanales no son capaces de gestionar adecuadamente los recursos marinos y acuáticos sin derechos de propiedad formales”. Este mito ayuda a mezclar la agenda de privatización con la agenda ecológica, dentro del contexto del cambio climático. Sin embargo, históricamente al igual que en la actualidad, los pescadores artesanales no son sólo pescadores: también son valedores de la naturaleza, estrechamente en sintonía con el entorno natural del cual dependen, desde el punto de vista económico, cultural y espiritual. La reciente y creciente popularidad del uso del lenguaje de la agroecología y la soberanía alimentaria por parte del WFFP, no pretende insinuar que estas prácticas sean nuevas. Significa que recientemente los movimientos de campesinos y pescadores encontraron terreno político común sobre el cual construir alianzas más fuertes que ofrecen estrategias de mitigación y adaptación reales para un mundo en pleno cambio climático. Esto significa que los pescadores artesanales, junto a los campesinos que practican la agroecología, constituyen una de las mejores defensas contra el cambio climático.

Este informe ha sido deliberadamente publicado el 21 de noviembre de 2016 en un intento de utilizar el día mundial de la pesca para crear conciencia y derribar estos peligrosos mitos. Planificar la publicación de materiales y sincronizarla con eventos o fechas simbólicas o históricas que contribuyan a reestructurar el debate es una manera más de amplificar esta labor.

2 *Interactuar con personas con capacidad decisoria:*

La labor de cabildeo y facilitación de debate son actividades necesarias a todo nivel: local, nacional e internacional, para garantizar la implementación de las Directrices PPE de acuerdo con el EBDH. Existen diferentes formas en las cuales podemos exigir que los gobiernos nacionales y locales se comprometan a respetar las Directrices PPE, incluyendo:

- a Reformar o crear nuevas directivas en base a las Directrices PPE.
- b Realizar compromisos idealistas respecto a los principios de los derechos humanos descritos en las directrices.
- c Replantear problemas locales como una cuestión de derechos humanos.
- d Mantener espacios abiertos para fomentar la gobernanza y el monitoreo participativos.
- e Informar respecto al cumplimiento local de los tratados de derechos humanos.
- f Llevar a cabo auditorías y evaluaciones de impacto en el ámbito de derechos humanos.⁵¹

A nivel internacional, se debe cultivar y consolidar alianzas importantes con organizaciones como la FAO. Al mismo tiempo, cabe decir que la falta de coherencia dentro de la FAO y a través de sus actividades pone en cuestión su legitimidad y socava los esfuerzos de implementación de las Directrices PPE según el EBDH.

Es necesario luchar constantemente a favor de la participación efectiva de la PPE en todos los niveles y garantizar la paridad de género en todos los procesos relacionados con el sector. Con el advenimiento del multilateralismo esto se está poniendo cada vez más difícil. No hay que olvidar el mantra, “nada sobre nosotros, sin nosotros”. Se debe denunciar los procesos en los cuales la implementación de directrices excluye a los pescadores artesanales, por ir en contra de las Directrices PPE. Otros actores que también participan en estos espacios de toma de decisiones (sean académicos, políticos, ONGs, etc.), deben usar su posición de privilegio para llamar la atención a este principio si se encuentran en un espacio donde no está siendo respetado.

3 *No esperes a que el Estado se ponga en marcha*⁵²:

Mientras que las directrices están dirigidas a los Estados, los movimientos sociales y sus aliados no deben sentarse de brazos cruzados a esperar que el Estado las implemente. Existen muchas actividades que requieren la movilización y el compromiso *urgente* de los pescadores artesanales, indígenas y a pequeña escala, tales como: el desarrollo de capacidades, la formación política y actividades educativas de apoyo. Es importante difundir las Directrices PPE, proporcionar espacios educativos que exploran su uso e intercambiar conocimientos y experiencias en relación a estos esfuerzos para poder reclamar estas Directrices como una herramienta para el uso de los pescadores. Al mismo tiempo, organizaciones como el WFFP y el WFF han encabezado la lucha por articular lo que el EBDH representa para los pueblos pescadores en la práctica. En muchos casos, lo que realmente se necesita es que se apoye su liderazgo y que sus perspectivas sean tomadas en serio.

Appendix 1

	Agroecología	Enfoque basado en derechos humanos (EBDH)proach	Derechos de usuario y reforma de la pesca basada en derechos	Enfoque basado en derechos (EBD)
Textos clave	El borrador del WFFP sobre la agroecología y la pesca de la reunión del CC en Bangkok, en abril 2016	Directrices de la Pesca a Pequeña Escala (PPE)	Costello et al. 2008; la guía técnica de la FAO sobre las DT en la pesca; informes de las reuniones en Camboya, Italia y Uganda	La labor académica de economistas especializados en la pesca: La pesca basada en derechos, de Neher et al. (1989)
¿Cuál es el problema? Puntos clave y/o prioridades	La meta principal es transformar las estructuras de poder en la sociedad y devolverle el control del sistema alimentario a aquellos que alimentan el planeta.	La preocupación principal es la inseguridad alimentaria y el respeto por los derechos humanos de las comunidades de pescadores artesanales más marginadas alrededor del mundo, los cuales son universales, inalienables e indivisibles.	La preocupación principal es establecer 'derechos de tenencia seguros' para resolver problemas de naturaleza socioeconómica y medioambiental.	La preocupación principal es la rentabilidad. Las crisis de la industria pesquera ocurren porque las pesqueras no son lo suficientemente rentables, lo cual se debe a la falta de derechos de propiedad.
Distribución de recursos ¿Quién recibe qué?	Derechos humanos y acces preferencial para los grupos marginados	Derechos humanos y acces preferencial para los grupos marginados.	No esta claro – admite que no existe una solución ideal pero no se menciona nada más.	Lo decide el mercado a través de derechos de propiedad privada. Meta = 'rentabilidad', no la distribución equitativa de recursos.
¿Cómo nos relacionamos con la naturaleza?	No se puede separar el medioambiente de los productores de alimentos o de sus realidades socioeconómicas. Este vínculo no puede reducirse a incentivos económicos.	La necesidad de "promover el desarrollo sostenible" a través de un enfoque basado en los ecosistemas.	Perspectiva - tragedia de los comunes. "Limitando la cantidad de pescadores es esencial para la sostenibilidad de la pesca." "La propiedad promueve la buena administración"	Perspectiva - tragedia de los comunes. El respeto por la naturaleza se crea a través de los incentivos económicos o una crisis.
¿Cómo y por qué utilizamos recursos naturales?	Para construir economías alternativas que proporcionan empleo digno, y fomentan el respeto por el medioambiente y los derechos humanos.	Utilizar prácticas pesqueras que minimicen el daño medioambiental y así contribuir a la sostenibilidad y a mejorar las vidas de la gente.	Crecimiento económico y acumulación de capital.	Crecimiento económico y acumulación de capital.
¿Quiénes son los "expertos" de la pesca?	Promueve la construcción colectiva de conocimientos tanto por como para las mismas comunidades des de pescadores. Los procesos de aprendizaje son horizontales, y de par a par.	"Se reconocen y se apoyan los conocimientos, cultura, tradiciones y prácticas de las comunidades de pescadores a pequeña escala, incluyendo los pueblos indígenas."	'Enfoque multilateral' – La FAO intenta reunir a diferentes actores y entablar un dialogo para alcanzar 'soluciones conjuntas'	Economistas de la pesca
Empleo	Se debe proteger el empleo dentro de la pesca a pequeña escala y todos forman parte de un sistema socioeconómico interconectado. Debemos visibilizar y valorar el trabajo de las mujeres dentro del sector.	Se debe proteger el empleo dentro de la pesca a pequeña escala ya son un "motor económico y social, que garantiza seguridad alimentaria y nutrición, empleo, y otros efectos multiplicadores para las economías locales." (p. v)	La pérdida de puestos de trabajo en el sector pesquero esta garantizada. Se hace hincapié sobre las fuentes de ingresos 'alternativas' y la subsistencia de la pesqueras a pequeña escala	La pérdida de puestos de trabajo en el sector pesquero esta garantizada "... pero dado que la pesca basada en derechos presta el incentivo de mayor rentabilidad, se puede compensar a los que salen perdiendo."
Gobernanza de la tenencia y el acceso	Afirma el derecho de los pescadores y productores de alimentos a pequeña escala y artesanales a mantener el control sobre los recursos naturales entre diversos derechos de tenencia, incluyendo los derechos consuetudinarios y colectivos.	Las comunidades de pescadores deben contar con derechos de tenencia seguros a la base de su bienestar económico, social y cultural. "reforma redistributiva, de considerarse apropiado" (p. 6)	CITs, Derechos de Usuario Territoriales en la Pesca (TURFs), la Pesca Basada en Patrimonio, la Pesca Basada en Derecho, cuotas pesqueras	CITs, Derechos de Usuario Territoriales en la Pesca (TURFs), cuotas pesqueras – todas estas opciones son consideradas como el primer paso hacia una privatización masiva del ecosistema entero
Conservación	Las comunidades de pescadores indígenas, artesanales y a pequeña escala, ya saben como (¡siempre lo hicieron!) incorporar actividades de conservación en sus actividades del día a día.	"Las comunidades de pescadores indígenas, artesanales y a pequeña escala restauran, conservan, protegen y co-gestionan ecosistemas acuáticos locales & costeros" (p. 5)	Si se establecen los 'incentivos' apropiados, las pesqueras serán sostenibles. El sector financiero tiene un rol específico a jugar en la 'financiación de la transición' En combinación con: Zonas Marinas Protegidas	La rentabilidad automáticamente arreglará cualquier problema medioambiental.

Endnotes

- 1 Las Directrices PPE se pueden acceder, en varios idiomas, a través del siguiente vínculo: <http://www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en>
- 2 Ver puntos 9.1 y 9.2 en la agenda, en el Annex 1 del informe de la sesión: <http://www.fao.org/3/a-mr484e.pdf>
- 3 Hardin, G. 1968. La tragedia de los comunes Science. 162 (3859), p. 1243-1248
- 4 Gordon, H.S. 1954. La teoría económica de un recurso de propiedad común: la pesquería. Journal of Political Economy 62 (2), p. 124-142
- 5 Neher, P.A., Arnason, R. & Mollet, N. 1989. La pesca basada en derechos. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht / Boston / Londres
- 6 Para un panorama general reciente, véase: Longo et al. 2015, The Tragedy of the Commodity: Oceans, Fisheries and Aquaculture. Rutgers University Press.
- 7 Para visualizar los documentos presentados durante esta sesión, véase: <http://www.fao.org/about/meetings/cofi/documents/es/>
- 8 Para acceder a los informes para cada una de estas reuniones, consulte: <http://www.fao.org/about/meetings/user-rights-2015/resources/conference-documents/es/>
- 9 FAO, 2015. Tenencia y los Derechos en la Pesca 2015: Un foro global sobre los enfoques de pesca basados en los derechos, 23-27 de marzo de 2015, Siem Reap, Camboya <http://www.fao.org/3/a-i5812e.pdf> p. iii.
- 10 Ibid p. 3.
- 11 Ibid p. 7.
- 12 Para visualizar el programa tal como se presentó ante el Comité de Pesca (COFI), consulte: <http://www.fao.org/3/a-mq773e.pdf>
- 13 FAO 2016, Informe de la 32ª reunión del Comité de Pesca, Roma 11-15 julio de 2016, p. 16 <http://www.fao.org/3/a-mr484e.pdf>
- 14 El mismo individuo, Ragnar Arnason, también formó parte de la Alianza Para los Océanos bajo el auspicio del Banco Mundial (para clarificar, como miembro del “panel de expertos” que proporcionan “orientación” a los miembros de esta alianza: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/10/18516203/indispensable-ocean-aligning-ocean-health-human-well-being-guidance-blue-ribbon-panel-global-partnerships-oceans>)
- 15 Árnason, R. 2000. Los derechos de propiedad como una forma de organización económica, en Uso de Derechos de Propiedad en la Gestión de Pesqueras: Actas de la Conferencia FishRights99
- 16 Como Olson (2011) explica en su estudio sobre las experiencias con sistemas CIT a nivel global, tanto en Islandia como en Nueva Zelanda esto ha dado lugar a una marcada concentración y consolidación, favoreciendo operaciones a gran escala, con graves consecuencias para la sostenibilidad de la comunidad y sus tradiciones. Véase: Olson, J. 2011. Understanding and contextualizing social impacts from the privatization of fisheries: an overview. Ocean & Coastal Management. 54, p. 353-363
- 17 Para más información sobre el acaparamiento de océanos, consulte: The Global Ocean Grab – A primer http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/01/The_Global_Ocean_Grab-EN.pdf Véase también Bennet, N. et al. 2015. Ocean grabbing. Marine Policy, Vol. 57, p. 61-68
- 18 Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO [en línea]. Property rights and fisheries management, Roma 2005. <http://www.fao.org/fishery/topic/13335/en>
- 19 FAO 2016. BORRADOR: Una guía técnica para la pesca: la aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el sector de la pesca, febrero de 2016. FAO - El documento se distribuyó entre los participantes de la reunión
- 20 Véase dicha crítica de la perspectiva de la pesca basada en los derechos expuesta por el WFF y el WFFP, a través de la Alianza Global por los Océanos: http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/WFFP-WFF-Call-on-Governments_GPO_200313.pdf Para un análisis crítico de carácter académico, ver Macinko, S. 2014, Lipstick and catch shares in the Western Pacific: Beyond evangelism in fisheries policy, Marine Policy 44 p. 37-41; y también Campling, L. & Havice, E. 2014, The problem of property in industrial fisheries, The Journal of Peasant Studies Vol. 41, 5, p. 707-727.
- 21 Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos, 22 de abril - 13 de mayo de 1968, UN Doc. A/CONF.32/41.
- 22 FAO 2016. Documento de referencia para el taller exploratorio: El enfoque basado en derechos humanos para la aplicación y el seguimiento de las Directrices PPE, 24-26 de octubre, 2016, Roma, FAO. 24
- 23 FAO 2016, Informe de la 32ª reunión del Comité de Pesca, Roma 11-15 julio de 2016, p. 14 <http://www.fao.org/3/a-mr484e.pdf>
- 24 Por ejemplo, el documento de base para la reunión User Rights en Uganda que se mencionó anteriormente se refirió específicamente a la aplicación de las Directrices de Tenencia al sector pesquero.
- 25 Ver p. 7 en el informe publicado por el Mecanismo de la Sociedad Civil: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1516/OEWG_Monitoring/CSM_Monitoring_Report_VGGT_final1_EN.pdf
- 26 FAO 2016. Documento de referencia para el taller exploratorio: El enfoque basado en derechos humanos para la aplicación y el seguimiento de las Directrices PPE, 24-26 de octubre, 2016, Roma, FAO. p. 12
- 27 Fallo del Comité de Derechos Humanos 2007: http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2007.10.24_Haraldsson_v_Iceland.htm
- 28 Fallo del Tribunal Supremo de Sudáfrica, 2007 (véase p. 13): http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/SRRTF%20BN%2005_SouthernEasternAfrica_en.pdf
- 29 Véase Macinko 2014 (Nota al pie de página 9) y, para una descripción general de como la diseminación de los procesos de privatización engloban la política pesquera, véase el discurso inaugural de Macinko durante la 6ª Asamblea General del WFFP: <https://www.youtube.com/watch?v=UTzNJMoXYaw>
- 30 <http://science.sciencemag.org/content/321/5896/1619.1> El estudio fue diseminado ampliamente y fue divulgado por varios medios de comunicación occidentales influyentes bajo títulos similarmente polémicos, incluyendo The Economist: <http://www.economist.com/node/12253181> y el New York Times: <http://www.nytimes.com/2008/09/19/science/19fish.html>
- 31 http://www.huffingtonpost.com/david-bank/post_10965_b_9114238.html
- 32 Longo et al. 2015, The Tragedy of the Commodity: Oceans, Fisheries and Aquaculture. Rutgers University Press. p. 53

- 33 Banco Mundial 2013. The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform. p. xxi Disponible en: http://publications.worldbank.org/ecommerce/catalog/product?item_id=8948306
- 34 WWF 2012, Gestión basada en derechos: Tratando la pesca. Protegiendo la economía. Disponible en: http://assets.worldwildlife.org/publications/567/files/original/WWF_RightManagement_brochure_final.pdf?1366230179&_ga=1.73305883.960860839.1452866308 Desde la perspectiva neoclásica puede que proporcione 'rentabilidad', pero las consecuencias sociales mencionadas anteriormente y la falta de méritos ecológicos de este enfoque han comenzado a desvelarse en la literatura académica, por ejemplo: <http://www.ecologyandsociety.org/vol20/iss4/art7>
- 35 Ver p. 2 del documento de la CFI detallando su Programa Marco, disponible en: <http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/GEF-CFI-Framework-document.pdf>
- 36 Como señala el documento, 'litoral' en este caso se refiere a todas las pesquerías que se encuentran dentro de la ZEE.
- 37 Ver p. 6 del documento de la CFI detallando su Programa Marco, disponible en: <http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/GEF-CFI-Framework-document.pdf>
- 38 ibid p. 18
- 39 ibid p. 23
- 40 Ver informe sobre el acaparamiento de océanos
- 41 FAO 2015c. Los océanos y el desarrollo sostenible: la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible; medioambiental, social y económica. Contribución de la FAO a la primera parte del Informe del Secretario General sobre los océanos y el derecho del mar. Presentado ante la XVI Reunión del Proceso Abierto de Consultas Oficiosas de las Naciones Unidas sobre los Océanos y el Derecho del Mar (CPI 16). Pág. 7. Disponible en: http://www.un.org/depts/los/general_assembly/contributions_2015/FAO.pdf
- 42 Lhotska, L. 2015. "The Origins of 'Multi-Stakeholderism' – Why Words Matter" p.27, In: Right to Food and Nutrition Watch 2015
- 43 2015c FAO (véase la nota al pie de página número 28), p. 20
- 44 Citado por Sogge, D. 2014. "The camel's nose in the tent of global governance" p. 18. En: State of Power 2014: Exposing the Davos Class, TNI: Ámsterdam
- 45 Véase también Barbesgaard, M. 2016. "The Privatization and Corporate Capture of Global Fisheries Policy" en Right to Food and Nutrition Watch 2016 p. 34-37
- 46 Banco Mundial 2013. Borrador: Documento marco de la Alianza Global por los Océanos Se accedió a este documento en febrero de 2013: <http://www.globalpartnershipforoceans.org/sites/default/files/images/GPO%20Frameworkel%20Doc%20Draft%20clean%20%2818%20de%20febrero%202013%29.pdf> La página web fue desactivada y por lo tanto, ya no se puede acceder a estos documentos.
- 47 Véase el discurso completo aquí: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/CONF.32/41>.
- 44 Citado por Sogge, D. 2014. "The camel's nose in the tent of global governance" p. 18. En: State of Power 2014: Exposing the Davos Class, TNI: Ámsterdam
- 45 Véase también Barbesgaard, M. 2016. "The Privatization and Corporate Capture of Global Fisheries Policy" en Right to Food and Nutrition Watch 2016 p. 34-37
- 46 Banco Mundial 2013. Borrador: Documento marco de la Alianza Global por los Océanos Se accedió a este documento en febrero de 2013: <http://www.globalpartnershipforoceans.org/sites/default/files/images/GPO%20Frameworkel%20Doc%20Draft%20clean%20%2818%20de%20febrero%202013%29.pdf> La página web fue desactivada y por lo tanto, ya no se puede acceder a estos documentos.
- 47 Véase el discurso completo aquí: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/S/0,,contentMDK:23126181~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>
- 48 Banco Mundial 2013, p.4
- 49 Aquí se puede visualizar la declaración en cuestión: http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/WFFP-WFF-Call-on-Governments_GPO_200313.pdf
- 50 Tal cual fue publicado en Development Today: <http://worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/Development-Today-World-Bank-winds-up-fisheries-initiative.pdf>
- 51 Ideas basadas en los criterios enumerados por Kamuf Ward 2012. "Bringing Human Rights Home: How State and Local Governments Can Use Human Rights to Advance Local Policy," Columbia Law School, Human Rights Institute p. 1.
- 52 Tal cual fue argumentado por Franco y Monsalve, 2016. Coloquio ICAS, La Haya, Países Bajos. 1Las Directrices PPE se pueden acceder, en varios idiomas, a través del siguiente vínculo: <http://www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en>



The **Transnational Institute (TNI)** is an international research and advocacy institute committed to building a just, democratic and sustainable planet. For more than 40 years, TNI has served as a unique nexus between social movements, engaged scholars and policy makers.

www.TNI.org



Afrika Kontakt works in solidarity with people's movements in Africa to support their mobilization and struggle for economic, political and social rights.

www.afrika.dk



WFFP, as a global social movement representing millions of fisher peoples across the world, protects, defends and strengthens the communities that depend on fisheries for their livelihood and food sovereignty. The WFFP leadership represents the small-scale fishers at the regional and international levels.

www.worldfishers.org