



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Oranjestad, Aruba
30 y 31 de octubre de 2015



REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Oranjestad, Aruba
30 y 31 de octubre de 2015

Serie América Latina No. 16

ÍNDICE

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Oranjestad, Aruba
30 y 31 de octubre de 2015

| | |
|---|-----|
| 1. Resumen Ejecutivo. | 5 |
| 2. Programa de la Reunión. | 7 |
| 3. Acta de la Reunión. México, D.F. 25 y 26 de septiembre 2015. | 9 |
| 4. Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: Una Mirada hacia América Latina y el Caribe 2015-2016. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). | 15 |
| 5. Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos para el Mediano y Largo Plazo. Aranza Fuenzalida, Consultora en asuntos de pesca y acuicultura. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. | 25 |
| 6. La Agricultura Familiar en Cifras. FAO / ONU. | 29 |
| 7. México: Políticas para la Agricultura Campesina y Familiar. Un Marco de Referencia. CEPAL. | 43 |
| 8. Panorama de la Pesca y Acuicultura en América Latina y el Caribe. Documento aportado por Parlatino. | 61 |
| 9. Nuevos lineamientos estratégicos para el desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura impulsados por la FAO. Documento aportado por Parlatino. | 73 |
| 10. La Pesca Continental en América Latina: Su Contribución Económica y Social e Instrumentos Normativos Asociados. Documento aportado por Parlatino. | 81 |
| 11. Pesca Artesanal. OLDEPESCA. | 109 |

RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Parlamento Latinoamericano sesionará los días 30 y 31 de octubre de 2015 en la Ciudad de Oranjestad, Aruba. Para la presente reunión de la comisión se discutirán los temas sobre: la Agricultura Familiar; y la Pesca: su rol en la dieta, permisos de pesca de altura, y el rol de la pesca artesanal.

Para el primer tema, la Agricultura Familiar, según un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) existen elementos comunes en las diversas conceptualizaciones de la agricultura familiar, por ejemplo, en las explotaciones predomina el trabajo familiar; la administración de la unidad económico-productiva se le adjudica a la/el jefa/e de hogar; y el tamaño de la explotación y/o de la producción es un factor determinante para su clasificación¹.

En la pasada reunión de la Comisión celebrada en la Ciudad de México los días 25 y 26 de septiembre del presente, se dio inicio con los trabajos para elaborar una Ley Marco sobre Agricultura Familiar, con la finalidad de reconocer las necesidades y adoptar medidas que mejoren las condiciones de los campesinos que dependen directamente del uso y manejo de sus tierras. En este sentido, la delegación argentina presentó la recién aprobada Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar en su país, la cual busca atender las necesidades agrícolas de las familias a través de programas federales y provinciales.

La importancia del tema radica en que representa un sector clave para lograr la erradicación del hambre y el cambio hacia sistemas agrícolas sostenibles en América Latina y el Caribe y el mundo, según afirman los expertos de la FAO. Por ello, es necesario un amplio debate, cooperación e intercambio de políticas exitosas en los planos nacionales para aumentar la conciencia de los desafíos a los que se enfrentan los campesinos.

Por otro lado, en cuanto al segundo tema a tratar, la pesca en sus modalidades de pesca de altura, artesanal y el rol de la pesca en la dieta, es importante reconocer la importancia de la pesca artesanal y de pequeña escala a la sociedad en general, en términos de provisión de alimentos y empleo; por lo cual es necesario tomar acciones gubernamentales para tratar de incorporarla como una actividad estratégica para el desarrollo económico.

Según la FAO, en la pesca artesanal o de pequeña escala en América Latina y el Caribe, participan más de 2 millones de pescadores con un nivel de producción mayor a 2.5 millones de toneladas métricas (TM), y valores de producción de aproximadamente 3,000 US\$ millones.

¹ Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. (2014). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Disponible en la página web: <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>

La pesca artesanal debe ser considerada según expertos como una vía para la reducción de la pobreza.

Po esta razón, los miembros de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Parlatino buscan mejorar las legislaciones en materia de pesca, ya que desde ahí se puede contribuir de manera efectiva a la erradicación de la pobreza en las comunidades pesqueras considerando de manera conjunta los aspectos productivos, sociales, económicos y ambientales.

Por otro lado, el exceso de la pesca no sólo reduce la existencia de especies, sean o no objeto de pesca, sino que también causa un fuerte impacto en el ecosistema marino. En los últimos años se hizo evidente que los recursos pesqueros que se creían prácticamente inagotables, han comenzado a declinar de una manera inimaginable, hasta el punto que varias especies han sido colocadas en la lista de especies en peligro.

La Organización de las Naciones Unidas, a través de la FAO considera que las especies marinas de las que se dispone información, del 47 al 50% están explotadas a plenitud, del 15 al 18% se explotan excesivamente y del 9 al 10% se han agotado o se recuperan del agotamiento.

Otro aspecto a considerar en el seno de la Comisión debe ser la denominada pesca colateral, se estima que representa cerca de una cuarta parte del total y comprende todos los peces que son capturados pero no se desea retener o utilizar, o que se deben descartar debido a la regulación de su manejo. Pueden incluir especies especialmente protegidas como mamíferos marinos, o especies en peligro de extinción, lo cual sin duda daña de manera sustancial los ecosistemas.

Además de los numerosos costos ambientales, esta actividad implica costos económicos de gran importancia. Si los recursos de las pesquerías se administran de una forma adecuada, la cosecha total podría aumentar unos 10 millones de toneladas métricas, sumando 16.000 millones de dólares anuales a los ingresos brutos a nivel mundial, según datos de la FAO.

Evidentemente, la pesca excesiva implica costos ambientales y económicos importantes. Legislar de manera adecuada en materia de pesca debe ser un tema prioritario para permitir que las existencias se reconstruyan, con ello aumentaría la productividad y maximizaría los ingresos de la industria a largo plazo. Tal acción, es necesaria para estabilizar tanto los recursos como la industria, consideran los expertos.



**REUNIÓN DE LA COMISIÓN AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DEL
PARLAMENTO LATINOAMERICANO
– ORANJESTAD, ARUBA 30 Y 31 DE OCTUBRE DE 2015**

| | |
|-----------------|--|
| | JUEVES 29 DE OCTUBRE |
| | Llegada de los Parlamentarios |
| HORARIO: | VIERNES 30 DE OCTUBRE: |
| | Traslado de los hoteles al lugar de la reunión |
| 09:00 a 10:00 | Apertura de Comisiones: |
| 10:00 a 11:00 | Lugar: |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades del Parlamento de Aruba • • Senadora Blanca Alcalá Presidenta del Parlamento Latinoamericano • Senadora Liliana Fellner Secretaria de Comisiones del Parlamento Latinoamericano • Dip. Ana Elisa Osorio Presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y Turismo • Dip. Issa Kort Presidente de la Comisión de Energía y Minas • Dip. José Carlos Cardoso Presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca • <p>Invitados Especiales.</p> |
| 11.00 a 11.15 | Coffee Break |

| | |
|-----------------|---|
| 11.15 a 13.00 | <u>TEMA I</u> Agricultura Familiar |
| 13.00 a 14.30 | Almuerzo |
| 14.30 a 16.30 | Continuación del Tema I |
| 16.30 a 16.45 | Coffee Break |
| 16.30 a 18:00 | <u>TEMA II</u> Pesca: el rol de la pesca en la dieta. Permisos de pesca de altura. El rol de la pesca artesanal. |
| 18:00 | |
| HORARIO: | SABADO 31 DE OCTUBRE: |
| 09.30 a 11:00 | Continuación del tema II |
| 11.00 a 11.30 | Coffee Break |
| 13:00- 14:30 | Almuerzo |
| 14.30-18.00 | Continuación del Tema Intervención de los legisladores Lectura, revisión y aprobación del acta |



ACTA DE LA XXIV REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA,
GANADERÍA Y PESCA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

– MÉXICO, D.F. 25 Y 26 DE SEPTIEMBRE 2015 –

En la ciudad de México. D.F. de 2015, se reúne la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Parlamento Latinoamericano, con la participación de los siguientes parlamentarios miembros

Directiva de la Comisión:

Presidente: Dip. José Carlos Cardoso, República Oriental del Uruguay

Segundo Vicepresidente: Dip. David Herrera, República Dominicana

Secretario: Dip. Edgardo Ortiz, República de Paraguay

LEGISLADOR

PAIS

| | |
|---------------------------------|----------------|
| Dip. Ramona Pucheta | ARGENTINA |
| Sen. María Graciela de la Rosa | ARGENTINA |
| Sen. Daniel Raúl Persico | ARGENTINA |
| Dip. Eliana Berton G. | BOLIVIA |
| Dip. Raquel Muniz | BRASIL |
| Dip. Tia Evon | BRASIL |
| Dip. Jozi Araujo | BRASIL |
| Sen. Humphrey Davelaar | CURAZAO |
| Sen. Hensley Koeiman | CURAZAO |
| Dip. Marisol Turres | CHILE |
| Dip. Carlos Alberó García | EL SALVADOR |
| Asamb. Mauricio Proaño | ECUADOR |
| Sen. Aarón Irizar López | MÉXICO |
| Dip. Luz de la Cruz | MÉXICO |
| Sen. Humberto Cota Jiménez | MÉXICO |
| Dip. Edgar Ortiz | PARAGUAY |
| Congr. Wuiiam Alfonso Monterola | PERÚ |
| Dip. David Herrera | REP.DOMINICANA |
| Sen. Leonardo de León | URUGUAY |
| Sen. José Carlos Cardoso | URUGUAY |
| Sen. Christophe T. Emmanuel | SAN MARTIN |

Tema I

Año Internacional de los Suelos:

- a.) Manejo del recurso suelo para promover su protección, conservación y productividad sostenible.
- b.) Tres factores a tener en cuenta: Inversión, cooperación técnica, y tecnología.

Expositor: Sr. Luis Ayala Coordinador de Proyectos del IICA, México

La sesión inició con la exposición del Sr. Luis Ayala, del Instituto Interamericano para la Cooperación en la Agricultura (IICA), que se centró en la resiliencia y la gestión integral de riesgos en la agricultura. Además de identificar otros temas de importancia, señaló que la sanidad alimentaria es una consideración transversal cuando se discute el desarrollo agrícola. Señaló que, según la Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el 14% de la degradación mundial de suelos ocurre en América Latina, lo cual tiene importantes consecuencias para la agricultura y la alimentación.

La degradación del suelo, de acuerdo con el Sr. Ayala, se puede entender desde sus causas y consecuencias físicas, químicas y biológicas. Entre los retos a futuro, se encuentra incrementar la productividad del campo, hacer más eficiente el manejo de agua y crear una agricultura resiliente frente a los riesgos de la degradación. Para enfrentarlos, dijo, es necesario cambiar de paradigma por uno de agricultura y desarrollo sostenible. Frente al cambio climático, señaló que se debe dar un tratamiento especial a sus efectos, ya que éstos tienen impactos biofísicos, y se deben impulsar mecanismos de adaptación en todos los países de América Latina. También se consideró esencial desarrollar capacidades de los involucrados en el sector, es decir, a nivel local, ya que los técnicos deben conocer todas las metodologías que ya existen para hacer un análisis de suelos de manera eficaz.

Para ello, el IICA ha desarrollado el Proyecto Insignia, cuya intención es incrementar la resiliencia y promover una gestión integral de riesgos ambientales para la producción agropecuaria. Este proyecto está basado en cuatro componentes: sistemas de producción, riesgos climáticos, riesgos asociados a la sanidad, y uso eficiente y sostenible del agua y suelos. A partir de la implementación del proyecto, el Sr. Ayala compartió algunas de las lecciones aprendidas, tales como: la necesidad de proveer tecnologías apropiadas y eficaces para documentar casos prácticos y la intensificación de la producción sostenible aumentando la fertilidad del suelo. Concluyó haciendo algunas recomendaciones para fortalecer capacidades de producción sostenible, como crear un sistema de monitoreo y evaluación de la resiliencia de los suelos, e incorporar el manejo integrado del suelo en el desarrollo de una zonificación de riesgos climáticos. Se deben crear nuevos modelos de políticas públicas, basados en tres elementos: concepto de productividad, sostenibilidad e inclusión social.

Una vez concluida la exposición, el Sen. José Carlos Cardoso (URUGUAY) retomó el tema del mapeo de los suelos y solicitó al expositor mayor información al respecto. Asimismo, la Dip. Marisol Turrez (CHILE) reflexionó sobre la legislación en materia del uso de suelo y los incentivos que se otorgan para que los agricultores conserven los suelos. Por su parte, el Dip. Edgar Ortiz (PARAGUAY) comentó la importancia de establecer criterios claros para categorizar la calidad del suelo, a fin de que las cargas tributarias tomen en cuenta este factor. El Dip. David Herrera (REP. DOMINICANA) habló también sobre la necesidad de incentivar fiscalmente el cuidado de suelos de calidad.

El Asamb. Mauricio Proaño (ECUADOR) compartió la experiencia de su país en materia de legislación agrícola y la delimitación de los suelos susceptibles de utilización para la agricultura. La Dip. María Graciela de la Rosa (ARGENTINA) manifestó su acuerdo con la visión y propuestas del IICA y reseñó que en Argentina se está trabajando en un anteproyecto de ley sobre uso de suelos. En este proceso, consideró necesario contemplar los suelos como un tema estratégico y prioritario a nivel mundial. A su vez, el Sen. Leonardo de León (URUGUAY) señaló que en su país se está trabajando para desarrollar un manejo integral de las cuencas a fin de mejorar la producción agrícola. El Sen. Daniel Raúl Persico (ARGENTINA) retomó el tema de la carga impositiva al uso de suelo, al que consideró estrechamente relacionado con las políticas de manejo y explotación agrícola del suelo. El Sen. Humberto Cota y el Sen. Aarón Irizar (MÉXICO) propusieron la necesidad de crear comisiones nacionales para gestionar el manejo de los suelos en cada uno de los países latinoamericanos. Para ello, compartió una propuesta de punto de acuerdo al respecto, que pidió que se registrase como parte de los trabajos del PARLATINO.

El Sen. Aarón Irizar (MÉXICO) compartió la experiencia de México en cuanto a la producción y comercialización de productos agrícolas, señalando los bajos precios que reciben los agricultores mexicanos por sus productos. El campesino en México, dijo, está cada vez más desalentado, por lo que una agenda de reformas económicas debe comenzar en el campo. La siguiente participante fue la Dip. Eliana Berton (BOLIVIA), quien destacó las políticas que Bolivia ha implementado para construir la soberanía alimentaria nacional, por medio de transferencia de tecnología proveniente de otros países latinoamericanos, como Brasil.

El Dip. Carlos Alberto García (EL SALVADOR) señaló que, al desarrollar algunos tipos de producción hay que tomar en cuenta las ventajas y desventajas de esa producción, ya que algo rentable puede ser muy nocivo. Lo decimos porque El Salvador a partir de los años cuarenta del s lo pasado impulsó la producción del algodón que generó un gran daño al país al emplear los agroquímicos lo que llevo a salinizar los suelos ya la desertificación. Luego esa producción, se abandonó y ahora estamos pagando los costos de lo que hicieron esas generaciones. Hoy tenemos mantos acuíferos contaminados. La humanidad debe pensar que producir y cómo no solo en el sentido dela producción de los suelos, sino también que la producción no genere en el futuro daños profundos.

Criticó que regularmente los TLC aniquilan la producción local. Frente al reto del cambio climático, señaló la necesidad de un cambio en la cultura productiva. Y concluyó destacando que, en el futuro, la soberanía alimentaria debe ser un derecho.

Retomó la palabra el senador José Carlos Cardoso (URUGUAY) con el objetivo de concretar acuerdos en cuanto al tema de uso y manejo de los suelos, protección de los bosques, reordenamiento territorial, regulación de las áreas protegidas, entre otros. Por su parte, la Dip. Marisol Turre (CHILE) propone hacer énfasis en la necesidad de establecer entes fiscalizadores del cumplimiento de las leyes. Al respecto, el Sen. Leonardo de León (URUGUAY) compartió que en su país han avanzado en el tema de las responsabilidades del no cumplimiento de la ley, estableciendo, por ejemplo, multas para quienes no cumplan la ley. Finalmente, el Asamb. Mauricio Proaño (ECUADOR) señaló la conflictividad que existe en las reservas ecológicas y las comunidades, al implementar consultas inspiradas en el Convenio 169 de la OIT. Acto seguido, el Sen. Cardoso dio por concluida la discusión del Tema I y dio paso al siguiente.

CONCLUSIONES

La Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Parlamento Latinoamericano tiene nuevamente la oportunidad de ser un actor clave para:

1. Impulsar y *“estimular acciones conjuntas y visiones compartidas en el uso y manejo sostenible de los recursos; además de estandarizar las metodologías de inventarios de los mismos; establecer una visión a largo plazo en cuanto a su uso y manejo sostenible y estimular su conservación, mediante el desarrollo de instrumentos acordes a las condiciones particulares existentes; consolidar los sistemas de información geográfica para establecer una base cartográfica común y profundizar en el inventario de gases de efecto invernadero y su relación con el cambio climático en la región; así como la evaluación del impacto en los ecosistemas, su vulnerabilidad y la implementación de un programa de medidas de adaptación a corto, mediano y largo plazos”* (Manejo Sustentable de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe: Oportunidades y Desafíos de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Cooperación, Foragro-IICA, 2006)
2. Promover el desarrollo y actualización de la normativa existente relacionada con:
 - Leyes de promoción agropecuaria.
 - Uso y manejo de los suelos.
 - Protección de los bosques.
 - Forestación.

- Medidas para prevenir la desertificación.
- Medidas para el tratamiento de la desertificación.
- Ordenamiento territorial.
- Sistemas de áreas protegidas.

3. Recomendar:

- La creación y/o consolidación de instituciones especializadas, de nivel nacional y regional.
- La asignación de recursos, cooperación técnica para el fortalecimiento de políticas orientadas a la investigación y biotecnología.
- El fomento de servicios eco-sistémicos, así como la evaluación y valoración y difusión de las experiencias existentes.

Tema II

Agricultura Familiar: Políticas públicas orientadas a la mejora de la producción y los ingresos de los pequeños productores

Se comenzó con la exposición del Sr. Romualdo Hernández, de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), quien se refirió a los componentes culturales que forman parte de la agricultura familiar, y la importancia de que los legisladores incorporen estos componentes en el proceso de construcción de leyes sobre agricultura familiar. Otro desafío a tomar en cuenta en la materia es la necesidad de distinguir claramente entre campesino e indígena, dos condiciones que en ocasiones se traslapan pero que conllevan aspectos culturales y sociales distintivos, que no se pueden tratar como lo mismo.

Por su parte, la Dip. Marisol Turres (CHILE) sugiere que todas las políticas públicas destinadas a fortalecer la agricultura familiar deban ser acompañadas de planes de monitoreo, seguimiento y evaluación para determinar la efectividad de su aplicación y el éxito en el cumplimiento de sus objetivos.

Agrega asimismo, que la emigración de pequeños campesinos hacia las ciudades, buscando mejores accesos a la salud, educación y, en general, calidad de vida, se traduce en empobrecimiento de las familias. Por ello, estima que esta problemática debe abordarse de manera integral por el Estado, garantizando que la igualdad de oportunidades sea una realidad también en los sectores rurales.

Acto seguido, la Sen. María Graciela de la Rosa (ARGENTINA) realizó una presentación con los puntos específicos de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, en la cual destacó los distintos programas, federales y provinciales, con los que se cuenta para atender las necesidades agrícolas de las familias en cada una de las regiones geográficas del país.

Después, el Sen. Cardoso abrió el foro para comentarios de los parlamentarios. El Congresista Wuilian Monterola (PERÚ) consideró que es necesario desarrollar una política de Estado y no de gobierno en materia de agricultura familiar. El Asam. Proaño (ECUADOR) compartió la experiencia legislativa de su país en la materia; mientras que el Dip. Herrera (REP. DOMINICANA) reseñó las políticas específicas que en su país se llevan a cabo para fortalecer a las familias del campo y que, en lugar de optar por migrar a las ciudades, se mantengan trabajando en el medio rural con un nivel de vida adecuado.

La Dip. Marisol Turre (CHILE) solicitó mayor información sobre la Ley argentina presentada por la Sen. María Graciela de la Rosa. Ésta se refirió al aspecto de la normativa sobre desalojos de los campesinos y agricultores, que prevé suspensiones temporales de los litigios a fin de buscar su solución fuera de los tribunales. Señaló también que la Constitución argentina reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas en la nación argentina. Con esto, el Sen. Cardoso declaró concluido el debate sobre el Tema II.

Acto seguido, dio el uso de la palabra al Sr. Alfredo Mayen, titular del Proyecto Mesoamérica Sin Hambre de la FAO, que busca acabar con el hambre y la desnutrición en Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. El Sr. Mayen hizo una invitación a los parlamentarios a trabajar más conjuntamente con la FAO.

CONCLUSIONES:

La Comisión recibió el informe preliminar de la consultoría Parlatino-FAO a cargo del consultor Romualdo Hernández. Se dio cuenta a los parlamentarios del proceso que se está iniciado para elaborar una Ley Marco sobre Agricultura Familiar. Los parlamentarios de la República Argentina presentaron la reciente Ley aprobada en su país sobre Agricultura Familiar. El tema continuará en la próxima reunión de la Comisión.

PROXIMA REUNIÓN:

- PROPUESTA DE PAÍS: Aruba
- PROPUESTA DE FECHA: Octubre de 2015, 30 y 31 de octubre.
- TEMARIO A TRATAR:
 - Agricultura Familiar
 - Pesca: el rol de la pesca en la dieta. Permisos de pesca de altura. El rol de la pesca artesanal.

Hora: 18.00 hrs. Día: Viernes 25 de septiembre de 2015

Secretarios, Asesores y Funcionarios

Elaboraron el acta: J. Enrique Sevilla Macip y Sarasuadi Ochoa Contreras (MÉXICO)

Correo: esevilla.cgb@senado.gob.mx

**PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA Y
DEL DESARROLLO RURAL EN LAS
AMÉRICAS: UNA MIRADA HACIA AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE 2015-2016**

PERSPECTIVAS DE LA AGRICULTURA Y DEL DESARROLLO RURAL EN LAS AMÉRICAS: UNA MIRADA HACIA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2015-2016²

Contexto macroeconómico

La economía mundial aún no se ha recuperado de la crisis financiera de 2008 y de sus impactos. La tasa de crecimiento mundial se mantuvo en 3,3% en 2014, mismo nivel del año anterior, y se espera que alcance 3,5% en 2015. A su vez, la tasa de crecimiento esperada para América Latina y el Caribe (ALC) en su conjunto es la más baja registrada desde 2009, pero con importantes diferencias entre subregiones y países. El escaso dinamismo o la contracción de algunas de las mayores economías de la región, especialmente en América del Sur, explica el descenso del promedio regional.

El comportamiento de algunas variables explica la mayor parte del desempeño regional. El comercio y la inversión respondieron por una buena parte de la desaceleración, mientras los flujos de capitales y las remesas mantuvieron o aumentaron su dinamismo. El financiamiento externo, sobre todo en la forma de bonos emitidos por los gobiernos, sigue siendo fluido, gracias a las bajas tasas de interés registradas a nivel global en los últimos años y a que el esperado aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos aún no se ha concretado.

Los precios de las materias primas que exporta ALC han presentado una tendencia descendente, con lo cual se ha mantenido la tendencia al deterioro de los términos de intercambio. La intensidad de la caída ha sido, no obstante, heterogénea entre los diferentes bienes y ha afectado los términos de intercambio de los países en forma diferenciada. La subregión centroamericana, importadora neta de alimentos y energía, debería beneficiarse especialmente de esta tendencia, con una aceleración del producto interno bruto (PIB) en 2015 y 2016.

El desplome en los precios del petróleo rompió con cuatro años de estabilidad del precio del crudo. El valor alcanzado en enero de 2015 fue el más bajo desde la primavera de 2009, periodo de auge de la crisis financiera. Varias economías regionales que financian parte de los gastos públicos con los ingresos de las empresas petroleras estatales tendrán que lidiar con los efectos de la fuerte reducción de los precios en sus ingresos fiscales. Por otro lado, hay que considerar el efecto positivo que dicha caída ha tenido —y seguirá teniendo— en los niveles de inflación, las variables fiscales y el crecimiento de los países importadores de petróleo de la región.

No obstante las buenas perspectivas de la caída de los precios del petróleo para el crecimiento mundial, sigue dominando la incertidumbre sobre cuánto tiempo

² Extractos del documento original. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2015. Consultado el 26 de octubre de 2015, en la página web: <http://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/2015/b3695e.pdf>

los precios de la energía podrían mantenerse bajos, lo que genera volatilidad en los mercados. Junto a dicha incertidumbre, las perspectivas de crecimiento en Europa y China son algunas de las principales incógnitas. Las perspectivas de crecimiento de Brasil y Argentina, dos de las grandes economías regionales, estuvieron ajustadas a la baja, no solo debido al efecto de la caída en los precios de las materias primas sino también por debilidades internas y externas. Esto afecta, vía comercio e inversión, a otras economías regionales. La desaceleración en Venezuela, a su vez, puede impactar negativamente a las economías de América Latina, y sobre todo del Caribe, que se benefician de regímenes preferentes de comercio e inversión con ese país.

Contexto sectorial y agricultura

Contexto sectorial

La tasa de crecimiento anual del sector agrícola de ALC en los últimos tres años fue de 2,9%, superior al crecimiento de 2,6% de la economía como un todo. Esto se debió fundamentalmente a un desempeño extraordinario de la agricultura en 2013, que creció 5,5% con respecto al año previo, más del doble del crecimiento de la economía en general (2,5%).

El crecimiento del sector agrícola de ALC se explicó en buena parte por el aumento de la productividad. Tomando los cálculos más recientes, se documenta que el volumen de la producción agrícola creció a una tasa del 3,2% como promedio anual, de los cuales 2,2 puntos porcentuales se explicaron por el aumento de la productividad, mientras que el punto porcentual restante se debió a una expansión del uso de recursos.

En lo referente al comercio, la mayoría de las monedas locales de ALC experimentaron un cambio en su tendencia reciente, iniciándose una tendencia hacia su devaluación. En el periodo 2012-2014, el dólar en los EE.UU. se apreció casi 2% en promedio, lo que en consecuencia generó una depreciación de las monedas locales (en términos efectivos reales para el sector agrícola) en la mayoría de países de ALC, indistintamente de la estructura del comercio de cada país.

Se prevé que la devaluación de las monedas locales ayudará en un contexto de pérdida de dinamismo de las exportaciones agroalimentarias de ALC. En 2011-2013, en el ámbito mundial las exportaciones agroalimentarias solo crecieron 2,4% como promedio anual, mientras las de ALC mostraron el más bajo nivel histórico de crecimiento (1,9% como promedio anual). Aunque en 2013 ALC mostró señales de recuperación económica al crecer 3,9% con respecto al año previo, el crecimiento todavía es moderado comparado con el crecimiento a nivel mundial (5,6%).

La pérdida del dinamismo de las exportaciones agroalimentarias de ALC se explica principalmente por una desaceleración en la demanda mundial de importaciones de productos agroalimentarios, que mostró en los últimos tres años una tasa de crecimiento anual de 2,5%, muy por debajo de la que había venido presentando en los diez años anteriores (11%). En este escenario de

desaceleración en las importaciones, ALC es una de las regiones del mundo en que más ha disminuido la tasa de crecimiento de compras de alimentos al exterior. De hecho, con respecto al crecimiento de largo plazo (diez años), ALC es la región con la mayor caída en las importaciones agroalimentarias (más de ocho puntos porcentuales), seguida de Asia (sin incluir China), con 7,7 puntos porcentuales.

Adicionalmente a la desaceleración de la demanda internacional, se anticipa que en la próxima década la tendencia positiva de largo plazo de los precios internacionales de alimentos observada en los últimos 15 años se va a revertir y a ser negativa. Aunque los precios en términos reales todavía se mantienen altos con respecto al periodo base 2002-2004, en marzo de 2015 disminuyeron 26,6% con respecto a su pico más alto (diciembre de 2010) y se anticipa que seguirán bajando.

Se propone que el aumento de la productividad agrícola es la mejor apuesta de ALC para lograr un crecimiento estable y sostenido del sector agrícola, sobre todo en un escenario caracterizado por la desaceleración de la demanda mundial de productos agroalimentarios (que afectará las perspectivas de crecimiento de la producción y las exportaciones de ALC) y por el posible final del “súper ciclo” en los precios agrícolas.

Agricultura (cultivos)

Durante 2013 y 2014 América presentó elevados volúmenes de producción de cereales y oleaginosas, llegando incluso a alcanzar niveles récord en la producción de algunos cultivos específicos. Esto fue posible gracias a las buenas condiciones climáticas, así como al aumento de las áreas destinadas a esos cultivos en los países del norte y sur de las Américas como respuesta a la mejora en los precios relativos de estos cultivos. Sin embargo, estas condiciones no se dieron en toda la región. Centroamérica, por ejemplo, experimentó fuertes pérdidas en cereales, como consecuencia de las condiciones de sequía, y en café, como resultado del brote de roya que ha afectado a toda la región.

Además del impacto que las condiciones climáticas adversas y las plagas y enfermedades han tenido en estos años sobre la producción agrícola, ALC ha venido haciendo frente a una mayor competencia en los mercados internacionales, como consecuencia del acelerado crecimiento de la agricultura en algunos países asiáticos y africanos. El incremento de los rendimientos, la incorporación de nuevas tierras y la contracción de la mano de obra de bajo costo les ha permitido a países como Vietnam, Filipinas, Ghana, China y Costa de Marfil superar, e incluso en algunos casos duplicar, la producción y las exportaciones de frutas (banano y piña), tubérculos (yuca), café y cacao provenientes de ALC.

A pesar de estas circunstancias, los países de la región han realizado esfuerzos importantes no solo para incrementar la productividad de la agricultura, sino también para aumentar el valor agregado de sus productos agrícolas y mejorar sus canales de comercialización. La incorporación de tecnologías e innovaciones ha sido la principal causa del mejoramiento de la productividad. Por ejemplo, el

aumento de la productividad logrado por la agricultura comercial en los últimos dos años ha estado asociado a la utilización de organismos genéticamente modificados (OGM), al incremento del uso de tecnologías de labranza cero, a la producción bajo ambientes protegidos y, en menor grado, a la incorporación de diversas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En la agricultura familiar de la región también se han logrado aumentos significativos de la productividad, gracias a la incorporación paulatina de nuevas tecnologías y variedades de cultivos con mayor resistencia a plagas, enfermedades y factores abióticos.

Por otra parte, en la región también se ha notado un aumento del grado de concientización de los productores agrícolas sobre el cambio climático y la necesidad de producir utilizando métodos más amigables con el ambiente. Ello ha resultado en un impulso al uso de bioinsumos, que si bien todavía no es generalizado, será una de las tendencias durante los próximos años. En relación al valor agregado y a procesos de comercialización, son numerosos los países de la región que han realizado serios esfuerzos para posicionarse en los mercados de productos sanos, así como de frutas y vegetales de alto valor alimenticio o de mayor posicionamiento gourmet. Para esto, no solo han incrementado aceleradamente la producción de productos orgánicos y cultivos con supuestos beneficios para la salud (hierbas, quinua, chía, etc.), sino que también han construido estrategias de agregación de valor a partir de diferenciación por origen, tipo de tecnologías aplicadas, actores que participan e impacto del sistema productivo en el ambiente, entre otros factores.

Para mantener e incrementar la competitividad en los mercados nacionales e internacionales, se requerirá continuar con los esfuerzos de fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación; promover la agregación de valor y la diferenciación a partir de factores ambientales, territoriales o culturales; y fortalecer la vinculación de la agricultura familiar con los mercados impulsando la capacidad empresarial, el desarrollo de mercados y canales alternativos de comercialización, el fortalecimiento de programas e instrumentos para la gestión de riesgos y la creación de capacidades que permitan cumplir con las nuevas normas del comercio.

Pesca

La demanda mundial por productos pesqueros es creciente, lo que ha incrementado la presión sobre las principales pesquerías. ALC no es la excepción. El consumo de pescados y mariscos en la región ha crecido sustancialmente en los últimos años, alcanzando cifras promedio superiores a la media global en algunos países, como Brasil, Perú y México. Lo anterior ha sido estimulado por un mayor grado de conciencia del consumo de productos saludables y por la creciente presencia de productos que se hacen menos exclusivos y más populares. A ello se suman factores ambientales adversos que han llevado a un descenso pronunciado de la captura de productos pesqueros, debido a lo cual resulta urgente desarrollar herramientas que permitan ordenar la actividad pesquera bajo el enfoque del manejo ecosistémico. Esto es de particular importancia si se considera que la pesca es el medio de vida de un significativo porcentaje de la población de ALC. La pesca artesanal constituye un

“seguro familiar” que se activa en los países de esa región en los tiempos de malas cosechas agrícolas y desempleo rural.

La acuicultura mantiene la mayor tasa de expansión de las actividades primarias de ALC, con una contribución creciente a las economías nacionales. En los últimos trece años la producción acuícola de ALC alcanzó el más alto porcentaje de crecimiento histórico (71%). Además de convertirse en un sector con una cada vez mayor participación en las exportaciones agroalimentarias (Ecuador, por ejemplo, exportó cerca de USD 1,6 millones en 2014), la acuicultura de la micro y pequeña empresa crece y complementa la agricultura familiar.

Aunque la actividad acuícola en ALC se ha visto favorecida por los avances de la investigación y el desarrollo (I+D), su crecimiento sostenido y sostenible requiere de mayores inversiones en I+D. Además, para lograr un ordenamiento pesquero que permita la explotación sostenible de los recursos pesqueros y el desarrollo sostenible de la acuicultura, los países de ALC deben fortalecer las capacidades institucionales para la regulación del tema, tanto en el ámbito nacional como en el local. Es necesario contar con una institucionalidad robusta y con las normativas adecuadas que permitan desarrollar las actividades de la pesca y la acuicultura de manera coherente, sostenible y responsable.

Uno de los mayores desafíos para la pesca de la región está dado por el cambio climático. Los pronósticos de su impacto en la región hacen indispensable que los países aborden ese tema de una manera responsable y coherente. En la medida en que se presenten fenómenos asociados al cambio climático, se requerirá brindarle atención permanente, aplicar medidas de adaptación a él y tomar decisiones para enfrentar los cambios directos y sus externalidades.

La cooperación regional debe ser un eje trascendental para la atención de esos desafíos. Identificar buenas prácticas y compartir lecciones aprendidas facilitará que el manejo y el uso sostenible de la pesca y la acuicultura considere los principios y normas pertinentes del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Bienestar rural

En este apartado se analizan los cambios en el bienestar rural que ocurrieron en ALC desde cerca del año 2000 a alrededor del año 2012, con énfasis en la desigualdad de ingresos, las mujeres y los jóvenes. El análisis se basa en una clasificación de los hogares basada en la determinación de patrones de empleo a partir de las encuestas de hogares de la región. Con base en la ocupación principal de los jefes de hogar, la clasificación identifica seis tipos de hogares mutuamente excluyentes: 1) hogares asalariados agrícolas, 2) hogares asalariados no agrícolas, 3) hogares empleadores, 4) hogares por cuenta propia agrícola, 5) hogares por cuenta propia no agrícola, y 6) hogares inactivos.

Los datos muestran que en los países de ALC continúa dándose una transición desde la agricultura hacia actividades no agrícolas. En casi todos los países considerados, los hogares vinculados al sector agrícola se contrajeron,

posiblemente debido a la presencia de trabajadores calificados muy jóvenes que enfrentan una escasez de oportunidades de empleo productivo en la agricultura, a destrezas o habilidades obsoletas de los trabajadores de mayor edad que no coinciden (*match*) con los avances tecnológicos que se han dado en la agricultura, o al envejecimiento de los jefes de hogares vinculados a la agricultura. En el mismo periodo, los países experimentaron un aumento de la proporción de hogares que realizan actividades no agrícolas asalariadas. Sin embargo, la transición no fue continua: muchos hogares pasaron a la categoría de inactivos, probablemente mientras sus miembros encontraban oportunidades de empleo no agrícola o adquirían nuevas habilidades.

Otras tendencias importantes incluyen: a) la reducción significativa de la pobreza y la desigualdad de los ingresos, probablemente impulsada por políticas sociales recientes; b) el aumento de las tasas de jefatura femenina entre los hogares, especialmente entre las mujeres menores de 35 años; c) el incremento de la propensión de las mujeres de mayor edad a abandonar el mercado laboral formal y a participar en actividades más informales en los sectores agrícolas y no agrícolas; d) descenso en las tasas de empleo de la población rural menor de 25 años, entre la cual domina el empleo familiar no remunerado, probablemente relacionados con la adquisición de competencias por permanecer más tiempo en el sistema educativo.

Los resultados proporcionan apoyo adicional a las recomendaciones planteadas en informes anteriores respecto de la importancia de las políticas para promover la diversificación de la economía rural (para ampliar la creación de empleo) y la adquisición de habilidades (para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo). Las políticas destinadas a fomentar la diversificación económica deberían contribuir a crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de nuevas actividades productivas, a desarrollar capacidades en la población rural, a crear los incentivos correctos y las oportunidades para motivar a los jóvenes a permanecer en el sistema escolar y a estimular el aumento de la productividad en determinados segmentos de la agricultura familiar. La adquisición de habilidades es relevante para adoptar nuevas tecnologías e innovaciones, para acceder a puestos de trabajo mejor remunerados, y para facilitar la reconversión productiva. El análisis también sugiere que es necesario continuar con los programas sociales a fin de mantener los logros que se han alcanzado en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos.

Políticas e institucionalidad

Durante los últimos años los países de ALC han realizado importantes esfuerzos para incrementar la competitividad y lograr una mayor inserción de su agricultura en los mercados internacionales, al mismo tiempo que se aseguran de un desarrollo incluyente, un manejo sostenido de sus recursos naturales y una mayor adaptación al cambio climático, para lo cual han formulado e implementado políticas, programas y estrategias en tres áreas:

i) Equidad y aumento de ingresos de pequeños productores: La mayoría de los países de ALC ha brindado atención a los pequeños productores mediante la aplicación de dos enfoques principales. Por un lado, han realizado esfuerzos

para fortalecer el capital humano y social de los pobres a través de programas de asistencialismo, acceso a necesidades básicas y educación, construcción de infraestructura rural, acceso a activos productivos, etc. Complementariamente, también han implementado políticas para que estos productores pobres se vinculen con actores e instituciones que les permitan acceder más favorablemente a mercados de mayor valor. Sobresale el impulso al desarrollo de empresadores, los programas de agregación de valor y el fomento de circuitos alternativos de comercialización, entre otros aspectos.

ii) Productividad y competitividad: La mayor competencia con otras regiones productoras, además de la presión por incrementar más aceleradamente los niveles de producción, han promovido que prácticamente todos los países de América hayan implementado en los últimos años políticas tendientes a fomentar la innovación y la incorporación de tecnología en la agricultura, a incrementar la inversión privada en las zonas rurales, a establecer programas para la gestión de riesgos principalmente productivos y climáticos y a promover los encadenamientos con empresas multinacionales y las exportaciones a mercados internacionales de mayor valor.

iii) Sustentabilidad ambiental: Aunque la mayoría de los temas pertenecientes a esta área caen fuera de su jurisdicción, la institucionalidad pública de la agricultura de ALC ha fortalecido los esfuerzos destinados a promover la adaptación de su agricultura al cambio climático, el manejo de suelos y el uso de prácticas agrícolas de menor impacto ambiental, entre otros.

Para lograr una agricultura competitiva, sustentable y equitativa, no solo se requieren los esfuerzos de la institucionalidad pública agrícola, sino también los de otras carteras y de la empresa privada. Por ello es necesario, además de continuar trabajando en cada una de las categorías de las políticas anteriores (financiamiento, innovación, infraestructura, cadenas de valor, gestión de riesgos, etc.), construir mecanismos que permitan una mayor coordinación interinstitucional y la aplicación de un enfoque participativo al formular, construir e implementar las políticas para la agricultura.

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGRICULTURA
FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE: SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS
PARA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO**

POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS PARA EL MEDIANO Y LARGO PLAZO³

En el marco de la celebración del Año Internacional de la Agricultura Familiar, los días 3 y 4 de noviembre de 2014 se llevó a cabo en Santiago de Chile la primera conferencia internacional de Políticas Públicas y Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe, iniciativa desarrollada por la CEPAL, la FAO, el IICA, el CIRAD y el FIDA, en la cual se intercambiaron conocimientos respecto a las experiencias de mayor relevancia en políticas y programas de la región orientadas al desarrollo de la Agricultura Familiar, desde la perspectiva política, académica y desde los actores sociales involucrados: las y los agricultores familiares y sus organizaciones.

Entre los distintos participantes se estableció el consenso de que la Agricultura Familiar (AF) tiene un rol estratégico en la erradicación del hambre, la seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos, pues es el principal proveedor de alimentos en todas las estrategias de nutrición de los países de la región, además de contribuir a la preservación de patrimonio agrícola, tradiciones ancestrales e identidades territoriales. Siendo definida también como el centro de un triángulo virtuoso conformado por la producción de alimentos saludables, la producción con inclusión y el fomento de la cohesión social.

Características de la Agricultura Familiar (AF) en la actualidad

En el encuentro se afirmó que si bien no existe una definición unívoca sobre AF, se reconoce que ésta cuenta con ciertas particularidades que la diferencian como tal a pesar de las transformaciones que ha experimentado durante las últimas décadas en los procesos de modernización.

Actualmente, la Agricultura Familiar se caracteriza por una alta heterogeneidad tanto socioeconómica como cultural, expresada en una alta diversificación productiva, denominada multiactividad, como un mecanismo para ampliar los ingresos económicos de cada grupo familiar. Por lo que las políticas públicas deben ser capaces de reconocer los distintos tipos de actores que integran al sector, incluyendo en su diseño tanto a pequeños y pequeñas agricultoras con y sin tierra, asalariados y de autoconsumo, pescadores artesanales, indígenas, mujeres y grupos de mayor edad, entre otros, pues no se puede tratar con políticas iguales a diferentes realidades y modos de producción, ya que muchas veces esto genera una agudización de las desigualdades.

En cuanto a las principales problemáticas que enfrentan los agricultores familiares en la región, se destacó de forma generalizada las dificultades en el acceso a la tierra y a los recursos hídricos, fenómeno que reflejaría una problemática estructural que viven todos los países de la región sobre la propiedad de sus recursos naturales. Asimismo, se identificaron otros tipos de

³ Aranza Fuenzalida, Consultora en asuntos de pesca y acuicultura. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Dirección URL: <http://www.fao.org/americas/eventos/ver/es/c/254157/>. Consultado el 14 de septiembre de 2015.

problemas que atentan contra la continuidad de la Agricultura Familiar, como lo es el envejecimiento de las y los pequeños productores por la masiva migración campo-ciudad, el escaso interés de la juventud por mantenerse en el campo, la disparidad en el acceso a tierras por parte de mujeres, el cambio climático y la degradación de los recursos naturales.

Avances

Respecto a los avances, se identificó que con las distintas iniciativas enmarcadas en la celebración de este Año Internacional, se ha logrado visibilizar al sector, sus problemáticas y necesidades. También se ha comenzado a construir un reconocimiento social hacia el aporte de los y las agricultoras familiares a sus sociedades. Sin embargo, se recalcó que existe una disparidad financiera considerable entre los recursos que son entregados a la agroindustria en comparación con los presupuestos para la AF.

En cuanto a las políticas públicas existentes, se observó que en los últimos años ha habido un incremento en el acceso de la pequeña agricultura a programas y proyectos que fomentan su desarrollo, también se señaló el surgimiento de políticas focalizadas para estos pequeños productores. Se destacó que durante este año se ha logrado una mayor participación por parte de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas orientadas al sector. Otras de las iniciativas para el desarrollo de la Agricultura Familiar reconocidas en la región son las compras públicas, los circuitos cortos, el sello campesino y la revalorización del mercado interno.

Desafíos

Los principales desafíos identificados apuntan hacia la ampliación de los derechos de los agricultores familiares, especialmente en lo que se refiere al acceso a la tierra y recursos hídricos. Se requiere de políticas públicas que reconozcan la heterogeneidad de la AF, visibilizando y abordando a los distintos sectores actuales, mediante estrategias diferenciadas que contemplen la diversificación productiva, la creación de capacidades y el fomento productivo. Se necesita innovar y crear un nuevo paradigma productivo que fomente una agricultura más eficiente, competitiva y sustentable, pero por sobre todo, más incluyente y con mayores incentivos para que los y las jóvenes decidan permanecer en los territorios rurales y sus comunidades.

Por último, se recalcó la necesidad de que los gobiernos de la región y organismos internacionales trasciendan la celebración de este Año Internacional, y realicen iniciativas a largo plazo, construyendo políticas públicas y una institucionalidad consistente que sea capaz de resguardar y fomentar el fortalecimiento y sostenibilidad de la Agricultura Familiar.

LA AGRICULTURA FAMILIAR EN CIFRAS

LA AGRICULTURA FAMILIAR EN CIFRAS⁴

*Michel Leporati, Salomón Salcedo, Byron Jara,
Verónica Boero y Mariana Muñoz*

La importancia de la agricultura familiar en América Latina y el Caribe (ALC) es indiscutible. Los resultados de diversos estudios así lo señalan, lo que permite afirmar que en la actualidad, la agricultura familiar agrupa cerca del 81% de las explotaciones agrícolas en ALC; provee, a nivel país, entre 27% y 67% del total de la producción alimentaria; ocupa entre el 12% y el 67% de la superficie agropecuaria, y genera entre el 57% y el 77% del empleo agrícola en la Región (FAO-BID, 2007; FAO, 2012).

Aun cuando la agricultura familiar ha sido objeto de numerosos estudios que pretenden profundizar el conocimiento del sector, lo cierto es que en la mayor parte de los países de ALC no existen datos cuantitativos que permitan precisarlo y dimensionarlo con certeza. La mayor parte de los censos agropecuarios de ALC no consideran en sus diseños variables propias de la agricultura familiar que permitan configurar un perfil exacto del sector en los países de la región. Es importante destacar que la información existente es disímil y dista de ser comparable entre países. Ello se debe a que, los países consideran diferentes variables para definir y caracterizar a la agricultura familiar. Adicionalmente, muchas de las variables que permitirían mejorar la caracterización de los agricultores familiares -especialmente aquéllas de corte socioeconómico y cultural- son escasas, o bien, en muchos países simplemente no existen.

El presente artículo pretende caracterizar y dimensionar a la agricultura familiar en América Latina y el Caribe a través de una recopilación de los datos cuantitativos existentes a la fecha, de modo de aportar a una mejor comprensión del sector y de sus requerimientos para su desarrollo.

Variables demográficas y poblacionales

Distribución espacial.- De acuerdo a la información disponible en la región, alrededor de 16,5 millones de explotaciones pertenecen a agricultores familiares (Figura 2.1), las que agrupan a una población de alrededor de 60 millones de personas (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Un 56% de estas explotaciones se encuentra en Sudamérica, y un 35% en México y países de Centroamérica.

El peso relativo de las explotaciones pertenecientes a la agricultura familiar es significativo.- En promedio, las explotaciones agrícolas familiares representan al 81,3% del total de fincas de la región, cifra que en términos generales se replica por subregión. El predominio evidente de la agricultura familiar en el número de explotaciones se constata además en todos los países en donde se dispone de

⁴ Extractos de *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Salomón Salcedo y Lya Guzmán, FAO/ ONU, 2014. Consultado el 17 de septiembre de 2015 en la URL: <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>

información, siendo cercano al 80% de las explotaciones en la mayor parte de ellos, con extremos que oscilan entre un 46,9% en Uruguay a un 97,2% en Honduras.

| CUADRO 2.1 Proporción de unidades agrícolas familiares sobre el universo de explotaciones en América Latina y el Caribe, según subregión y país | | | |
|--|----------------------------------|-------------------------------------|--|
| Subregión/país | Total de explotaciones agrícolas | N° de unidades agrícolas familiares | % Unidades agrícolas familiares sobre el total |
| TOTAL | 20.414.539 | 16.596.837 | 81,3% |
| Caribe | 1.704.651 | 1.507.757 | 88,4% |
| Antigua y Barbuda | 1.226 | 1.118 | 91,2% |
| Belice | 13.882 | 10.272 | 74,0% |
| Granada | 55.029 | 49.246 | 89,5% |
| Haití | 1.018.951 | 956.892 | 93,9% |
| Jamaica | 228.683 | 179.999 | 78,7% |
| República Dominicana | 347.563 | 281.526 | 81,0% |
| Santa Lucía | 9.972 | 8.287 | 83,1% |
| Surinam | 10.234 | 10.189 | 99,6% |
| Trinidad y Tobago | 19.111 | 10.228 | 53,5% |
| Centroamérica + México | 7.486.831 | 5.883.205 | 78,6% |
| El Salvador | 397.433 | 325.895 | 82,0% |
| Guatemala | 830.684 | 718.585 | 86,5% |
| Honduras | 317.199 | 308.347 | 97,2% |
| México | 5.424.428 | 4.104.505 | 75,7% |
| Nicaragua | 268.527 | 223.374 | 83,2% |
| Panamá | 248.560 | 202.499 | 81,5% |
| Países andinos | 5.078.283 | 4.051.342 | 79,8% |
| Colombia | 2.021.895 | 1.584.892 | 78,4% |
| Ecuador | 842.882 | 712.035 | 84,5% |
| Perú | 2.213.506 | 1.754.415 | 79,3% |
| Cono Sur | 6.144.774 | 5.154.533 | 83,9% |
| Argentina | 333.477 | 218.868 | 65,6% |
| Brasil | 5.175.489 | 4.367.902 | 84,4% |
| Chile | 301.269 | 277.166 | 92,0% |
| Paraguay | 289.649 | 269.559 | 93,1% |
| Uruguay | 44.890 | 21.038 | 46,9% |

Fuente: Elaboración propia, en base a los siguientes documentos: Antigua y Barbuda: CARDI (2008), Censo Agropecuario 2007.

Tamaño de la explotación

La información disponible a partir de datos de 12 países de la región revela que cerca de un 23% de la superficie agrícola de ALC está en manos de la agricultura familiar, proporción que varía desde un 13,2% en países andinos y un 34,6% en los países del Cono Sur.

La situación precedente se replica al analizar el tamaño promedio de la explotación por país: en los países estudiados, la superficie promedio por

explotación asciende a 57,65 hectáreas; sin embargo, en la agricultura familiar, el tamaño promedio por explotación alcanza 13,64 hectáreas físicas. Cabe señalar que si de este análisis se excluye al Cono Sur, el tamaño promedio de las explotaciones en el resto de las subregiones asciende a 2,51 hectáreas (Cuadro 2.2). De esta forma, el predominio de la AF en términos de unidades productivas se revierte en cuanto a superficie en manos del sector.

| CUADRO 2.2 Superficie y tamaño promedio de las explotaciones en el sector agropecuario y en la agricultura familiar en América Latina y el Caribe, según subregión y país | | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Subregión /países | Sector agropecuario (ha) | | Agricultura familiar (ha) | |
| | Superficie | Promedio por explotación | Superficie | Promedio país por explotación |
| Países | 668.981.161 | 57,65 | 156.704.412 | 13,64 |
| Caribe | 403.435 | 2,59 | 93.578 | 1,33 |
| Antigua y Barbuda | 1.313 | 1,18 | s/i | 0,44 |
| Jamaica | 325.810 | 1,60 | 47.712 | 0,30 |
| Santa Lucía | 12.223 | 1,29 | 3.958 | 0,48 |
| Surinam | 64.090 | 6,30 | 41.908 | 4,10 |
| Centroamérica + México | 8.014.679 | 13,85 | 1.137.100 | 3,13 |
| Guatemala | 5.315.838 | 6,40 | 864.165 | 1,20 |
| México | | 24,30 | | 6,83 |
| Panamá | 2.698.841 | 10,86 | 272.935 | 1,35 |
| Andinos | 101.803.749 | 19,08 | 11.855.372 | 3,09 |
| Colombia | 50.705.453 | 25,08 | 7.105.601 | 4,48 |
| Ecuador | 12.355.831 | 14,7 | 2.481.019 | 3,48 |
| Perú | 38.742.465 | 17,5 | 2.268.752 | 1,29 |
| Cono Sur | 558.759.298 | 195,07 | 143.618.362 | 47,02 |
| Argentina | 174.807.257 | 524,20 | 23.516.942 | 107,45 |
| Brasil | 329.941.393 | 63,75 | 105.581.246 | 24,17 |
| Chile | 22.923.754 | 85,0 | 11.703.562 | 46,00 |
| Paraguay | 31.086.894 | 107,33 | 2.816.612 | 10,45 |

Fuente: Elaboración propia, en base a los siguientes documentos: Antigua y Barbuda: CARDI (2008), Censo Agropecuario 2007. Jamaica: Censo Agropecuario 2007. Santa Lucía: Census of Agriculture 2007. Surinam: Censo Agrícola 2008. Guatemala: Censo Nacional Agropecuario 2003. México: FAO/SAGARPA (2012). Panamá: Censo Nacional Agropecuario 2011. Colombia: Censo Agropecuario 2001. Ecuador: Censo Nacional Agropecuario 2000. Perú: Censo Nacional Agropecuario 2012. Argentina: IICA Argentina 2007. Brasil: Censo Agropecuario 2006. Chile: Censo Nacional Agropecuario y Forestal, 2007. Paraguay: Censo Nacional Agropecuario 2008. Uruguay: Censo Nacional Agropecuario 2011, Registro de productores familiares de Uruguay.

El escenario regional da cuenta de la coexistencia de pequeñas explotaciones junto a las de mediano y gran tamaño. De acuerdo a CEPAL/FAO/IICA (2012), esta estructura heterogénea *“reproduce un esquema de desigualdad en la distribución de activos que perpetúa y acentúa las brechas de productividad”*.

Los datos recopilados no dan cuenta de otros elementos adicionales que permitirían realizar una mejor caracterización de la agricultura familiar, como son el acceso a riego, la calidad de los suelos y las estructuras históricas de tenencia de tierras (Maletta, 2011).

Estos datos incluyen a agricultores familiares dedicados a la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y acuicultura; no obstante, no existen cifras certeras en la región que permitan conocer con mayor detalle el peso relativo de

cada una de ellas en la agricultura familiar de ALC. De todos los países revisados, sólo México cuenta con datos más detallados: de los 4,1 millones de agricultores familiares existentes en ese país, un 73% se dedica a la agricultura, un 18% a la ganadería, un 8% a la silvicultura y un 1% a la pesca y acuicultura (FAO/SAGARPA, 2012).

Respecto de la participación de la agricultura familiar en actividades de pesca y acuicultura, se estima que en América Latina y el Caribe existen más de 2 millones de pescadores de pequeña escala, con un nivel de producción mayor a 2,5 millones de toneladas métricas, lo que representa un valor de la producción de US\$ 3.000 millones⁵. No obstante, en la mayor parte de los países no existen cifras que permitan dimensionar la importancia de esta actividad en la agricultura familiar.

Cambios en la tenencia de la tierra

La estructura agraria de América Latina y el Caribe está inmersa en una dinámica que se manifiesta de forma diversa y contrapuesta en los países de la región: los datos existentes permiten constatar en algunos países una progresiva tendencia a la fragmentación y minifundización, en concomitancia con procesos de concentración de tierras en otros países.

Entre los países que han incrementado la fragmentación de sus tierras destaca México, el que entre 1991 y 2007 experimentó un aumento del 7,8% en el número de explotaciones (INEGI, 2007). Esta tendencia se observa además en países del Caribe, como Antigua y Barbuda, Jamaica y San Cristóbal y Nieves. En Jamaica, entre 1996 y el 2007 el número de explotaciones de superficie menor a una hectárea aumentó en un 9,8%, representando un 66,4% del total de fincas. La tendencia contraria se observa especialmente en algunos países del Cono Sur. En Brasil, el número de explotaciones disminuyó un 10,7% entre 1985 y 2006 (IBGE, 2006). En Argentina también se constata esta tendencia, al reducirse el número de explotaciones agrícolas en un 20,8% entre 1988 y 2002 (INDEC, 2009). Chile experimentó una disminución del 6,4% en el número de explotaciones entre 1997 y 2007 (INE, 2007).

En Uruguay, las cifras preliminares del Censo 2011 constatan una reducción del 21,4% en el número de explotaciones en el período 2000 – 2011 (Saavedra y Fagúndez, 2013). Las disminuciones experimentadas en estos últimos países han sido principalmente en las explotaciones de pequeño tamaño, lo que permite constatar una tendencia a la disminución del sector agrícola familiar en estos países.

Composición de la población

Edad: la agricultura familiar está envejeciendo en la región.

Una situación que atraviesa por igual a los países de la región es la edad de los jefes de explotación, la que se ubica alrededor de los 50 años.

⁵ Datos extraídos de OLDEPESCA. Disponible en <http://www.oldepesca.com/node/89>.

La información disponible señala que en la región el recambio generacional es escaso y la población rural está tendiendo a envejecer. En Chile, la edad promedio de los jefes de explotaciones familiares aumentó de 55 a 58 años en el periodo 1997 – 2007 (INE, 2007), con una distribución etaria en desmedro de los más jóvenes: un 3% de los jefes de explotación tiene menos de 30 años, y un 19% se sitúa entre los 30 y 45 años (INDAP/Qualitas Agroconsultores, 2009).

En Centroamérica se constata una tasa de crecimiento de la población rural negativa en los últimos 20 años, especialmente en El Salvador y Panamá (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Lo mismo ocurre en el Caribe, en donde el 71,2% de los jefes de explotación tiene más de 40 años (Graham, 2012), proporción que ha experimentado un incremento de un 3,2% entre 1999 y 2010 (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Aunque ambos estudios no distinguieron a la agricultura familiar, es factible concluir que esta situación se replica en este sector, dada la alta proporción de agricultores familiares en el total de agricultores de estas subregiones.

A la luz de este análisis es posible confirmar que los procesos de migración de la juventud son cada vez más importantes, y están sustentados en las pocas oportunidades que la agricultura ofrece a los más jóvenes respecto del trabajo en las urbes.

Género: las mujeres tienen una creciente representatividad en la agricultura familiar, especialmente en el segmento de subsistencia.

En la región, las mujeres jefas de explotación representan, en promedio, alrededor de un 16%, cifras que oscilan entre un 6% y un 30%, según los países. La proporción de explotaciones encabezadas por mujeres se concentra en explotaciones de pequeño tamaño (generalmente inferiores a una hectárea). Diversos estudios confirman esta tendencia: en Uruguay, las mujeres representan un 18% de los jefes de explotaciones, y en la agricultura familiar, un 32%.

En Argentina, un 12% de los jefes de explotaciones son mujeres, cifra que alcanza un 62% en el sector menos capitalizado de la agricultura familiar. En Brasil, la proporción de explotaciones de agricultura familiar encabezadas por mujeres es de 13,7%, siendo inferior al 7% en el resto de la agricultura. (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Adicionalmente, se observa una menor concentración de explotaciones encabezadas por mujeres en los territorios de mayor potencial agrícola (FAO, 2011).

En las últimas dos décadas, la proporción de explotaciones encabezadas por mujeres se ha incrementado en forma significativa en varios países de ALC. De acuerdo a FAO (2011), en la última década este incremento alcanzó más de 5 puntos porcentuales, lo cual permite señalar la existencia de un fenómeno de feminización del campo.

El incremento de las mujeres rurales en las explotaciones agrícolas podría ser consecuencia de los procesos de migración laboral del hombre, en donde la mujer pasa a encabezar y manejar la explotación, complementado por la

mecanización de las labores agrícolas que ha facilitado la participación de las mujeres en los procesos productivos (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

Las etnias originarias se sitúan mayoritariamente en los estratos de subsistencia

La literatura señala que las etnias originarias se ubican en forma mayoritaria en los segmentos más vulnerables de la agricultura familiar (FAO/BID, 2007; CEPAL/FAO/ IICA, 2013). En Chile, las explotaciones encabezadas por miembros de etnias originarias representan un 23% en el estrato de subsistencia, un 3% en el segmento consolidado, y un 1% en la mediana y gran agricultura (INDAP/Qualitas Agroconsultores, 2009). En Ecuador, un 25% de los jefes de explotaciones indígenas cuentan con predios inferiores a 5 ha, alcanzando un 14% en otras explotaciones (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

Principales variables socio-económicas de la agricultura familiar

La agricultura familiar es diversa, pero la mayoría se concentra en el segmento de subsistencia. La heterogeneidad existente al interior de la agricultura familiar respecto de su potencial productivo y su participación en los mercados se origina en la existencia de una disímil dotación de recursos productivos, capital e infraestructura, como también en el acceso a bienes y servicios públicos. Esta diversidad ha conducido a la elaboración de tipologías de productores destinadas a facilitar el diseño de políticas y programas adecuados a las necesidades de desarrollo de los principales segmentos que forman parte integrante de este sector.

De acuerdo a FAO/BID (2007), se distinguen tres segmentos al interior de la agricultura familiar:

- **Segmento de subsistencia:** orientado al autoconsumo, con recursos productivos e ingresos insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que lo induce hacia la asalarización, cambio de actividades o migración, mientras no varíe su acceso a activos.
- **Segmento en transición:** Orientado a la venta y autoconsumo, con recursos productivos que satisfacen la reproducción familiar. Experimenta problemas para generar excedentes que le permitan el desarrollo de la unidad productiva.
- **Agricultura familiar consolidada:** Cuenta con recursos de tierra de mayor potencial, tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para la capitalización de la unidad productiva.

En todos los países estudiados, el segmento de subsistencia concentra el mayor número de explotaciones familiares, con cerca del 60% de las unidades bajo esta categoría. Un 28% pertenece al segmento de transición y un 12% a la agricultura familiar consolidada (FAO/BID, 2007). Este análisis permite afirmar que la mayor parte de la agricultura familiar de ALC cuenta con recursos productivos limitados y con importantes niveles de pobreza, variables que permiten proyectar la magnitud del desafío de desarrollo del sector. A modo de ejemplo, los países con mayores tasas de pobreza rural son Honduras (71,1%), Nicaragua (53,2%),

Bolivia (52,7%), Paraguay (51,5%) y El Salvador (49,3%). En estos países, la incidencia de la pobreza de los hogares 100% agrícola-familiares supera el 60%. Los países con tasas de pobreza rural inferiores al 20% son Costa Rica (17,5%) y Chile (7,8%). El resto de países se ubica en un rango intermedio (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

El nivel de escolaridad de la agricultura familiar es bajo

En términos generales, la agricultura familiar cuenta con un escaso nivel educacional. A modo de ejemplo, en Centroamérica el promedio de escolaridad de los agricultores familiares se limita a 3,2 años, con un importante nivel de analfabetismo, el que alcanza al 31,8% (CEPAL/FAO/IICA, 2013). El nivel de escolaridad es más bajo en los estratos más vulnerables, incrementándose los años de escolaridad en los estratos más consolidados (FAO/BID, 2007).

De acuerdo a CEPAL/FAO/IICA (2013), existe una asociación entre la escolaridad de los agricultores familiares y las tasas de pobreza de los países. Los mayores niveles de escolaridad se presentan en Chile y Costa Rica, los países con menor pobreza en hogares rurales.

La contribución de la agricultura familiar al PIB sectorial parece ser limitada

La información recabada revela que la participación de la agricultura familiar en el valor de la producción sectorial no supera el 50% en la mayor parte de los países que poseen esta información, cifra que manifiesta la existencia de problemas de producción y productividad en este segmento, pero que al mismo tiempo, permite dar cuenta de que la contribución de este segmento al sector agropecuario podría incrementarse significativamente mediante la implementación de políticas y programas específicos.

Sin embargo, es además factible que esta cifra esté subestimada por diversas razones: inexistente información estadística agropecuaria que desagregue la información en agricultura familiar y no familiar; dificultad para homologar criterios que permitan definir a la agricultura familiar en cada país; y subestimación de la producción de autosubsistencia en varios países.

Cabe señalar que el segmento de subsistencia tiene una importante participación en el número de explotaciones y en el empleo sectorial; no obstante, su participación en el valor de producción del sector agropecuario es mucho más reducida, y en general no supera el 10%. Maletta (2011) estimó que la agricultura familiar de subsistencia contribuye al 7,6% de la producción agropecuaria de Brasil, el 10,3% en Chile, el 5,3% en Colombia y el 9,9% en Ecuador. Igualmente, la contribución del segmento de transición es también menor, alcanzando cifras que no superan el 16% en países estudiados (11,0% en Brasil, 14,0% en Chile, 12,7% en Colombia y 15,3% en Ecuador) (Maletta, 2011).

La agricultura familiar contribuye significativamente a la seguridad alimentaria

A pesar que la contribución de la agricultura familiar al valor sectorial parece ser inferior que el aporte que realiza la mediana y gran agricultura, este sector juega un papel crucial en el abastecimiento de alimentos básicos en la mayoría de los países de la región. En Sudamérica, donde los gobiernos han invertido particularmente en la estadística agropecuaria de este segmento, la agricultura familiar de Argentina maneja el 82% del rebaño caprino y el 64% del rebaño porcino. En Brasil, la agricultura familiar produce el 87% de la mandioca, el 70% de los frijoles y el 50% de la leche. En Paraguay, este sector produce el 97% de los tomates y el 94% de la mandioca y del frijol (Olascuaga, 2013). En Centroamérica, la agricultura familiar produce alrededor del 50% de la producción total agropecuaria de los países de la región y más del 70% de los alimentos de Centroamérica (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

En el Caribe, la agricultura familiar produce una amplia gama de cultivos alimentarios, destacando el cultivo de verduras, frutas (mango, piña, plátanos, naranjas) y batata. No se dispone de información sobre el rendimiento de estos cultivos.

La agricultura familiar tiene un peso significativo en el empleo sectorial

En la mayor parte de los países estudiados se aprecia que la agricultura familiar contribuye con más del 50% del empleo del sector agropecuario, con aportes que oscilan entre un 36% en Costa Rica, a un 76% en Honduras. Estas cifras revelan que la agricultura familiar constituye un importante pilar para la sostenibilidad del sector rural en la región. Es importante considerar que estas cifras, al igual que en el caso de la participación de la agricultura familiar en el PIB sectorial, pueden estar subestimadas, porque muchos agricultores no declaran a quienes trabajan en el predio sin percibir remuneración, como la mayor parte de los miembros de la familia, especialmente las mujeres y los hijos menores de edad.

Respecto del empleo generado por la pesca y acuicultura de pequeña escala, el sector genera entre 1,3 y 1,4 millones de empleos en ALC, los que en mayor parte están asociados con la pesca costera artesanal (CEPAL/FAO/IICA, 2012).

Los ingresos no agrícolas cobran una importancia creciente en la agricultura familiar

En los últimos años, en la mayor parte de los países de la región, la participación de las actividades no agrícolas en el ingreso del agricultor familiar se ha incrementado en forma progresiva (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Ello podría significar que una proporción de agricultores familiares abandone las actividades agroproductivas si los ingresos no agrícolas continúan creciendo en importancia, dejando de manifiesto la vulnerabilidad de los sistemas productivos en manos de la agricultura familiar y, en consecuencia, contribuyendo a una mayor fragilidad de los índices de seguridad alimentaria.

Diversos estudios han constatado una mayor incidencia de pobreza en los hogares rurales que dependen enteramente de la agricultura respecto del total de hogares rurales (CEPAL/FAO/IICA, 2012). A modo de ejemplo, algunos países centroamericanos, como Honduras y Nicaragua cuentan con una mayor proporción de agricultores familiares que viven en zonas rurales y que exhiben mayores niveles de pobreza. En contraposición, Costa Rica, El Salvador y Guatemala cuentan con un mayor porcentaje de agricultores familiares residentes en zonas periurbanas, lo cual posibilita la realización de labores no agrícolas, hecho que incide en que en estos países los niveles de pobreza de la agricultura familiar sean menores que en los países en los que el sector experimenta una alta ruralidad (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

El Caribe muestra un perfil similar al de Centroamérica. A modo de ejemplo, en Santa Lucía, la población agrícola que genera menos del 25% de los ingresos a partir de actividades agrícolas aumentó más del 50% entre 1996-2007 y disminuyó la proporción de hogares que percibe más del 75% de sus ingresos por la agricultura. En Antigua y Barbuda la situación se replica, con un 59% de los hogares agrícolas que genera menos del 25% de los ingresos a partir de la agricultura y un 7% de las explotaciones que perciben más del 75% de sus ingresos desde la agricultura. Esto se evidencia con mayor fuerza en las explotaciones más fragmentadas (0,0 a 0,25 ha), en donde cerca del 70% de los hogares percibe menos del 25% de sus ingresos a partir de la agricultura.

Es importante destacar el papel que juegan las remesas como ingresos no agrícolas para los agricultores familiares de Centroamérica. En Guatemala, alrededor del 21% de los agricultores familiares reciben remesas; en El Salvador esta cifra asciende al 30% (CEPAL/FAO/IICA, 2013), y en Nicaragua, al 40% (FAO/BID, 2007).

Principales variables tecnológico-productivas de la agricultura familiar en ALC

Los sistemas productivos son tradicionales, y los rendimientos son bajos. La mayoría de los agricultores de la región utiliza sistemas agrícolas tradicionales que incluyen una amplia variedad de cultivos alimentarios en sistemas de rotación de cultivos y cultivos intercalados. Un número acotado de agricultores familiares practica la agricultura orgánica y el monocultivo; sin embargo, no se dispone de cifras que dimensionen la proporción exacta de estas prácticas en ALC.

En efecto, cabe señalar que existe escasez de información a nivel regional que permita profundizar la situación productiva y tecnológica de la agricultura familiar. Se conoce que los niveles de productividad de la agricultura familiar tienden a ser bajos, debido a la deficiente calidad de los suelos, escasa disponibilidad de riego, ubicación en terrenos menos propicios para el cultivo y bajo nivel tecnológico. En general, los rendimientos de la agricultura familiar son un 30% a 50% inferiores a los de la agricultura empresarial. De acuerdo a Gattini (2011), citado por CEPAL/FAO/IICA (2013), el 87% de los agricultores familiares de caña de azúcar tiene un rendimiento menor a 60 ton/ha, mientras que los grandes productores tecnificados sobrepasan las 100 ton/ha. Así también, el 94% de los

pequeños productores de mandioca tiene un rendimiento inferior a 13 ton/ha, y los grandes productores exhiben rendimientos cercanos a las 30 ton/ha.

El acceso a sistemas de financiamiento es limitado

En la región, la oferta financiera es limitada. En términos generales, los bancos de crédito agrícola acusan una participación mínima como oferentes crediticios para los agricultores familiares. A modo de ejemplo, en el Caribe, un 7,7% del total de créditos destinados a la agricultura familiar proviene de estos bancos (CEPAL/FAO/IICA, 2013). Las escasas fuentes de financiamiento con que cuenta la agricultura familiar en la región redundan en mínimas inversiones en tecnología e infraestructura agrícola.

Los pequeños agricultores experimentan graves limitaciones a partir de la escasez de tierra y agua.

En términos generales, los predios de los agricultores familiares se sitúan en suelos de baja calidad y productividad. La mayoría posee superficies pequeñas y carece de sistemas de irrigación. La presión por el uso de tierras y aguas con fines distintos a la agricultura es un factor que afecta negativamente el acceso a estos recursos por parte de la agricultura familiar. En el Caribe, el turismo y el desarrollo de los sectores inmobiliario e industrial son los principales competidores por el uso de recursos hídricos y tierras de calidad. Ello compite directamente con la seguridad alimentaria.

En la mayor parte de los países de ALC, numerosas explotaciones agrícolas no poseen títulos de propiedad. Esto es especialmente manifiesto en los países del Caribe y en las zonas de frontera agrícola de los países de Centroamérica y América del Sur (CEPAL/FAO/IICA, 2012).

El acceso a mercados constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la agricultura familiar

Sin duda, la deficiente inserción a los mercados constituye uno de los retos primordiales para el desarrollo de la agricultura familiar. La escasa inserción a mercados se ejemplifica con el caso de Chile, en donde sólo un 5% de las explotaciones pertenecientes a agricultores familiares ha logrado ingresar a mercados de exportación (12 mil explotaciones), alrededor de 23 mil venden a la agroindustria (9% del segmento) y 8 mil tienen agricultura de contrato (3% del segmento) (INDAP/Qualitas Agroconsultores, 2009).

En la región existen algunas experiencias referidas a encadenamientos productivos, como los Programas de Alianzas Productivas de INDAP en Chile (82 proyectos en el 2011, con 4.400 familias) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en Colombia (127 proyectos en el 2011, con 7.188 familias), los que se basan en la entrega de asesoría técnica especializada a los agricultores participantes del programa (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

Otra iniciativa que ha tomado creciente fuerza en la región, especialmente en algunos países del Cono Sur, es el aseguramiento de mercados mediante los

sistemas de compras públicas de alimentos. En Brasil, Perú y Ecuador ya se han implementado programas de compras públicas, en que los agricultores familiares se constituyen en proveedores de programas estatales de apoyo a la alimentación escolar. En el caso de Brasil, la participación de los agricultores familiares está regida por una ley que establece que al menos un 30% de las adquisiciones del programa de alimentación escolar debe provenir de agricultores familiares.

En forma adicional, en la región se han creado los circuitos cortos, que buscan minimizar la intermediación entre los agricultores familiares y los consumidores. En Chile existen experiencias de abastecimiento de alimentos de agricultores familiares a supermercados (Wal Mart). Adicionalmente, en varios países se han generado ferias de corte ecológico e incluso orgánico de agricultores familiares, como los de Loja y Cuenca en Ecuador y los de la red Ecovida en Brasil (CEPAL/FAO/IICA, 2013).

Conclusiones

A la luz de la información contenida en el presente artículo, es posible constatar que la agricultura familiar constituye la variable universal que predomina en el paisaje rural de ALC. Sin embargo, aún queda mucho por conocer de este sector. La escasez de información específica -la cual es crítica en algunos países de la región dificulta su caracterización y el análisis de sus requerimientos. El sector es diverso y su caracterización es compleja. Sin duda, la falta de información impacta en la visualización del sector por parte de la sociedad en su conjunto, y en la efectividad del diseño de las políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar. Los países que han invertido esfuerzos para implementar sistemas de información específicos del sector -como los pertenecientes al MERCOSUR- cuentan con datos que posibilitan la realización de diseños de instrumentos públicos más pertinentes y permiten retroalimentar la gestión pública.

La información disponible evidencia la importancia del sector en la generación de alimentos básicos y de empleo para la región, y por lo tanto, es posible vislumbrar el potencial que posee para contribuir a la seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza. Sin embargo, los datos dan cuenta de que la agricultura familiar en ALC es altamente heterogénea en cuanto a la calidad de sus recursos productivos, acceso a financiamiento, tecnologías e inserción en los mercados, lo cual demanda el diseño de tipologías para la implementación de políticas diferenciadas, adecuadas a los requerimientos de cada segmento.

Los datos analizados también manifiestan que la mayor proporción de agricultores familiares de la región se sitúa en el segmento de subsistencia, con recursos productivos limitados en calidad y superficie, una creciente tendencia a la fragmentación de la tierra, y escaso acceso a capital, infraestructura y tecnologías. Si a ello se suma la avanzada edad promedio y el bajo nivel educacional de las/os jefas/es de explotación, más la limitada inversión pública en las zonas rurales y la escasa existencia de una institucionalidad específica para impulsar el desarrollo de este sector, es posible concluir que los sistemas productivos de la agricultura familiar de subsistencia son altamente vulnerables.

Las diversas necesidades de este sector requieren de una mirada multidimensional que considere la implementación de estrategias intersectoriales orientadas a la superación de la pobreza, y complementadas con programas sectoriales de desarrollo agropecuario que contribuyan al desarrollo sustentable del sector de subsistencia.

En el ámbito sectorial, la información existente revela la necesidad de realizar diversas acciones. En primer lugar, es necesario concentrar esfuerzos en disponer de tecnologías e innovación para el sector. Ello redundará en un incremento de los rendimientos, lo que a su vez mejoraría la disponibilidad de los productos agrícolas, con impactos positivos especialmente para los países que presentan alta dependencia de las importaciones de alimentos. El contar con instrumentos que faciliten el acceso a la tierra es otra acción que debe ser implementada como una medida de equidad.

Adicionalmente, la sustentabilidad de la agricultura familiar pasa necesariamente por un recambio generacional. Se hace necesario impulsar incentivos para estimular a los jóvenes a permanecer en el campo, los que deben incorporar los requerimientos de sus grupos familiares; es decir, estos incentivos deben necesariamente complementarse con medidas multisectoriales que hagan atractiva la vida de las familias jóvenes en el campo (como la construcción de hospitales, escuelas, etc.). La inserción de la agricultura familiar a los mercados mediante el aseguramiento de los mismos por parte de los Estados es una medida ya adoptada por varios países con éxito, y merecedora de ser estudiada por los países de la región.

Lo anteriormente señalado deja de manifiesto que el desarrollo de la agricultura familiar constituye una oportunidad para los Estados, tanto en términos del aprovechamiento de su potencial, como para contribuir al desarrollo de sociedades que avancen en equidad. En este sentido, se hace necesario que los gobiernos concentren esfuerzos en profundizar el conocimiento de la agricultura familiar, para de esta manera, disponer de datos validados que se traduzcan en una gestión pública más adecuada, pertinente y efectiva para el desarrollo y la sustentabilidad del sector.

**MÉXICO: POLÍTICAS PARA LA
AGRICULTURA CAMPESINA Y FAMILIAR.
UN MARCO DE REFERENCIA**

MÉXICO: POLÍTICAS PARA LA AGRICULTURA CAMPESINA Y FAMILIAR. UN MARCO DE REFERENCIA⁶

Gonzalo Chapela y Carlos Menéndez

La agricultura familiar, o pequeña agricultura, y su carácter multifuncional, han sido señalados como una parte importante del desarrollo rural. Esto fue negado en la transformación neoliberal, hasta que el modelo agroalimentario entró abruptamente en crisis en 2008, lo que evidenció su vulnerabilidad ante la “financierización” especulativa (como lo describió Rubio, 2011), la nueva demanda por biocombustibles, los cambios de patrones alimentarios y los efectos del cambio climático.

El discurso posterior cuestiona el sesgo de las políticas públicas hacia el agronegocio con el sacrificio de las unidades de producción en pequeño, basadas principalmente en el trabajo familiar. La Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) celebrada en Roma en 2008 y el número de dicho año de la Panorámica de la Alimentación Mundial fueron destinados al desafío de un mercado globalizado. La FAO declaró 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar, mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) incrementan su atención a este segmento de la agricultura.

Hay diversos conceptos de agricultura familiar, que incluyen elementos como el acceso limitado a recursos productivos, la escala pequeña, el trabajo familiar, la diversa articulación con el mercado o la puesta en juego de redes de solidaridad y redes regionales y locales de valor que, entre otras cosas, aportan elementos de resiliencia que compensan su vulnerabilidad (Echenique, 2009; FAO, 2011a; Emery, et al., 2006). En este texto utilizaremos como sinónimos agricultura en pequeño y agricultura familiar, y señalaremos que los agentes productivos de esas agriculturas son los campesinos, productores que no siguen estrictamente la lógica de mercado, dependen sustancialmente de la fuerza de trabajo familiar, y utilizan tecnologías bajas en capital y altas en fuerza de trabajo.

La FAO (2012) estima que en México las agriculturas pequeñas —no vinculada al mercado, de subsistencia vinculada al mercado, y consolidada— representan el 73,9% de las 5 424 430 unidades de producción del país.

Contexto histórico de la agricultura familiar en México

México, en el momento del contacto con los españoles, mostraba un mosaico poco coherente de pueblos con grados heterogéneos de organización y desarrollo tecnológico:

⁶ Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Balance, desafíos y perspectivas. CEPAL, Chile, 2014, Capítulo X. Consultado el 14 de septiembre de 2015 en la dirección URL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37193-politicas-publicas-y-agriculturas-familiares-en-america-latina-y-el-caribe>

El norte árido del Altiplano y el Noroeste, correspondiente a la Aridoamérica (Hernández Xolocotzi, 1977), albergaba comunidades nómadas, con fuerte autonomía y un sofisticado conocimiento de los ciclos naturales de los recursos de caza, pesa y recolección. En el centro del país, hasta el Istmo, el imperio tributario de Tenochtitlán dominaba a pueblos milperos. Hacia la península de Yucatán y la actual frontera con Guatemala y Belice, los pueblos mayas practicaban una agricultura más parecida al conuco, con mayor predominancia del uso del fuego que en el centro del país (Palerm, 1972).

Al contacto, se entroniza un poder fuertemente centralizado, que otorga amplios territorios del fértil Bajío a españoles peninsulares y después a criollos, para la apertura al cultivo, gracias a la técnica del arado de tipo egipcio con tracción animal. Se genera una agricultura mercantil de granos básicos (trigo y maíz) que, tan temprano como 1553, ya satisfacía prácticamente toda la demanda del Caribe, destinado por los conquistadores a la producción de caña de azúcar (Semo, 1973). Esta nueva forma de producción se basó en el sistema de encomienda para la provisión de fuerza de trabajo con una relación laboral servil. Mediante las mercedes virreinales, las comunidades conservaron para su reproducción territorios que no eran disputados por la producción colonial debido a su marginalidad y la baja productividad. Estos territorios incluyeron las zonas forestales, lo que es un antecedente de la prevalencia campesina en la propiedad de este tipo de recurso.

En el norte del país, en la época colonial e independiente, la minería fue la actividad predominante, principalmente en los estados de Zacatecas, Aguascalientes y Durango (Semo, 1973). La guerra de independencia (1810-1821) generó un hito de liberalización del comercio internacional y del consumo doméstico, lo que significó un gran desarrollo económico, así como la sustitución de las encomiendas por las haciendas, latifundios que recogieron y prolongaron las relaciones laborales serviles, encubiertas, mediante la figura de los peones acasillados⁷, con una forma de aparente pago de salario.

Hacia la segunda parte del siglo XIX, la Reforma impulsada por la corriente representada por Benito Juárez dio un carácter laico al Estado, a la vez que buscó la movilización de los recursos del país hacia el mercado, especialmente las tierras, a través de las Leyes de Desamortización de Bienes Ociosos, que despojaron a la Iglesia de la mayoría de sus tierras, lo mismo que a las comunidades indígenas. Sobre esta nueva base, la política de la Reforma, encabezada por Porfirio Díaz, promovió condiciones para la inversión privada, especialmente la extranjera, mediante facilidades fiscales, la entrega de tierras desamortizadas y la construcción de infraestructura de comunicación e irrigación, manteniendo en lo básico las haciendas e incorporando, de manera

⁷ El peón acasillado fue vigente en la legislación mexicana hasta el de 2 de diciembre de 1969, cuando se promulgó la nueva Ley Federal del Trabajo. Se consideraba peones acasillados a los individuos que vivían gratuitamente en una casa construida dentro de los límites de la hacienda, y previo contrato que determinara su condición, haciendo depender habitualmente sus medios de subsistencia del jornal o salario que recibían por trabajos relativos al cultivo de la tierra. El peón acasillado recibía gratuitamente casa habitación, por voluntad del patrono y como efectos del contrato.

simultánea, el modelo de plantaciones, junto con fundos mineros o mezclados con estos (Bartra, 1996).

Años después de la revolución agraria y social mexicana de 1910-1917, el gobierno mexicano implementó una política de Estado para un importante reparto agrario. Mientras la Revolución inició como un movimiento pro-democratización, básicamente impulsado por clases medias, rápidamente fue convirtiéndose en un gran movimiento social de obreros y campesinos. El reclamo del movimiento campesino del centro y sur se expresó de manera sintética en los lemas: la tierra es de quien la trabaja, y tierra y libertad.

El triunfo real de la Revolución no fue para los obreros, indígenas y campesinos, sino para una coalición con un proyecto de modernización capitalista. Esta se orientaba principalmente al desarrollo industrial y comercial, basado en las transferencias de valor provenientes de un campo con su centro en unidades privadas de producción tipo farmer, que coexistían obligadamente con las unidades campesinas (Córdova, 1972; Azaola, 1982).

La Reforma agraria inicia con la promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, pero en la práctica avanza lentamente y entregando tierras de productividad marginal hasta la década de 1930, en que el régimen de Lázaro Cárdenas impulsó el reparto sustancial de tierras de buena calidad. También desarrolló una institucionalidad gubernamental robusta, irrigación, comunicaciones y otras obras de infraestructura, así como políticas públicas favorables a las agriculturas familiares. Posteriormente, el programa agrario tuvo un desarrollo irregular hasta que, casi 30 años después, un nuevo y prácticamente último arranque agrarista promovió la entrega de tierras y reforzó elementos para el desarrollo económico, principalmente orientado a la integración de los campesinos al mercado.

A partir de 1982, coincidentemente con la llamada crisis de la deuda de los países latinoamericanos y en un contexto que Klein (2009) llamara de shock, la coalición en el poder inició la instrumentación de un viraje económico radical hacia el modelo de integración al proceso neoliberal de globalización. En 1986 México firmó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y en 1994 suscribió el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En este camino fueron liquidadas las agroindustrias del Estado, la capacidad instalada para la producción y distribución de fertilizantes y de semillas, el servicio de extensión agrícola, la regulación de precios, el control de las importaciones y, prácticamente, la banca de desarrollo. También fueron privatizadas las funciones de almacenamiento, reducidas las capacidades y participación del Estado, alineados los precios de bienes y servicios a los parámetros internacionales y otras medidas, para pasar de un modelo de sustitución de importaciones orientado al mercado interno y con rasgos de Estado de Bienestar, a una economía de libre competencia en el mercado global. Este fue impuesto a pesar de las resistencias que se pueden identificar en los resultados electorales en 1988, 2000 y 2006.

Para el campo, el ajuste incluyó el desmantelamiento de los instrumentos, instituciones y recursos diseñados para la inclusión de la producción familiar y

un claro cambio de interlocución que probablemente ha tenido su manifestación más clara en la clasificación, en 1988, de productores empresariales con potencial productivo y el resto, que fueron desenganchados de las políticas productivas para destinarlos al régimen de subsidios no productivos mediante transferencias directas. En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional, para permitir la privatización de las tierras de propiedad social, con el argumento de atraer la inversión a un sector agropecuario descapitalizado y así poner en el mercado las tierras campesinas. Paralelamente a la suscripción del Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, México ingresó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y renunció expresamente a ser parte del bloque de Los 77 + China.

A veinte años de TLCAN, los agronegocios y las grandes corporaciones orientadas muy fuertemente a la exportación hacia los Estados Unidos dominan el panorama rural de México y son determinantes en las políticas públicas, que los favorecen frente a las agriculturas familiares (Palacio y Cavalotti, 2001; Wise, 2013). El contraste entre los productores de México y los Estados Unidos es abismal: el tamaño de los predios es 21 veces más grande en los Estados Unidos; los subsidios directos son 18 veces más altos y los rendimientos casi cuadruplican a los mexicanos (Robles, 2013). La pobreza ha avanzado, así como la inequidad y la dependencia alimentaria, que alcanza ya el 42% (UNCTAD, 2013).

Después de 30 años de políticas orientadas a desplazarla, la pequeña agricultura mexicana sobrevive, más como refugio y estrategia de vida de sectores golpeados por el modelo económico-político, que como un proyecto alternativo al agronegocio global.

La pequeña agricultura contemporánea tiene lugar en un escenario de nueva ruralidad con una población sin acceso a la tierra, de propietarios en edad avanzada. La población rural está crecientemente feminizada, con el 18% de las unidades de producción en manos de mujeres. Ellas administran sus unidades productivas sin la presencia de sus parejas varones, con la carga de múltiples jornadas y serios problemas para gestionar la parcela, especialmente frente a las instituciones gubernamentales, que exigen documentación que frecuentemente está en manos de los varones.

Casi la cuarta parte de la población nacional es rural: 27,7 millones de personas en localidades menores a 2500 habitantes, básicamente familias que practican la agricultura en pequeña escala, ya que los dueños de unidades empresariales raramente habitan fuera de núcleos urbanos. El contingente del fondo de la pirámide social está formado por 3,8 millones de jornaleros, en condiciones de inestabilidad, insalubridad y salarios ínfimos. Asimismo, 6194 ejidos y comunidades enfrentan la problemática de asentamientos humanos irregulares que irrumpen en sus territorios y que constituyen un lacerante cuadro de generaciones familiares enfrentadas. En cuatro de cada seis núcleos agrarios los avecindados y sus familias son mayoría y se estima que en 2050 habrá 12 millones de personas con 20 años o más viviendo en el medio rural y sin acceso a la tierra (FAO, 2012).

México cuenta, entre sus riquezas, con una fuerte presencia indígena, portadora de conocimientos y prácticas con potencial para fortalecer el conjunto de la agricultura pequeña. Con 12 millones de hablantes de lenguas indígenas, este sector de la población del campo mexicano representa el 10% de la población nacional. Además, 6830 núcleos agrarios son indígenas y representan el 22,9% de las tierras bajo régimen comunal o ejidal. El 25,7% de los ejidatarios y comuneros, 900 000 personas, detentan 22 624 000 ha (21,9% de la superficie); a esa cifra se agregan 206 000 propietarios privados indígenas (14,7% del total). Son también indígenas el 50% de los núcleos agrarios en selvas y el 29% de los núcleos agrarios con bosques (INEGI, 2007).

La tierra donde se ubica la agricultura familiar es principalmente de propiedad social, que puede ser ejidal o comunal, aunque también existen numerosas unidades pequeñas de propiedad privada, así como colonias y terrenos nacionales mayormente en manos de pequeños agricultores. En la propiedad social el promedio de superficie por unidad es de 26,4 ha y la de propiedad privada es de 45,5 ha, incluyendo bosques y tierras con otros usos diferentes de la agricultura.

Al margen de las formas de propiedad, la forma de acceso a la tierra es compleja, lo que dificulta la clasificación, elaboración de tipologías y, consecuentemente, de políticas adaptadas a las condiciones de sus destinatarios: el 22% de las unidades productivas maneja dos parcelas, el 10% maneja tres y el 11% maneja más de tres predios. Esto puede ser mediante el usufructo directo de la propiedad, de manera separada o combinadas. El 42% de las unidades están en aparcería, el 38% en renta y el 20% en préstamo.

El aspecto de asociatividad es crucial en la viabilidad de las agriculturas familiares. En 2004 existían 29 000 organizaciones registradas ante el Registro Agrario Nacional (2012). Más de la mitad de ellas no operan por problemas económicos (mercados, financieros) o administrativos (impericia en el manejo de recursos de los socios, corrupción).

Se puede hacer un balance de la presencia de las unidades pequeñas en el campo, mediante los rasgos siguientes:

La pequeña unidad es predominante en el campo mexicano.

De acuerdo con el Censo Agrícola y Ganadero de 2007 (INEGI, 2007), a pesar de la reforma agraria hay una polarización y concentración en la propiedad de la tierra. Las pequeñas unidades productivas con menos de 5 ha son el 67,8% de las 4 069 938 unidades de producción (UP) con actividad agropecuaria o forestal, pero únicamente representan el 8% de la superficie, mientras que las unidades mayores de 50 ha, que solo son el 3,6%, acaparan el 68% de la superficie. 2. El número de unidades pequeñas ha aumentado

La pequeña propiedad es la clase de unidad de producción que más se ha incrementado en el país. Las UP menores de 5 ha, en lugar de disminuir en el transcurso del tiempo, como se pretendió con muchas políticas agrarias, se han

multiplicado; su crecimiento en 80 años fue del 708,7%, al pasar de 332 000 en 1930, a 2.6 millones de unidades en 2007.

Las pequeñas unidades producen una parte muy significativa de nuestros alimentos.

A pesar de sus condiciones precarias para producir y a la falta de apoyos económicos gubernamentales, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de México, con el 39% de la producción agropecuaria nacional (IICA, 2012). Además, siete de cada diez productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez productores de frijol tienen menos de 5 ha. Los pequeños productores son mayoría en la producción de maíz y frijol, principales cultivos en nuestra dieta, y los encontramos prácticamente en todo el país, en los distintos climas, en condiciones orográficas contrastantes y con sistemas de producción muy diversos entre sí.

Las unidades pequeñas generan la mayor parte del empleo agropecuario.

En las UP menores de 5 ha está el 56,8% de los empleos del sector, tanto familiares como contratados. Si les sumamos las UP de hasta 10 ha, esa proporción llega al 74,1%. Es decir, tres de cada cuatro empleos se localizan en la pequeña y mediana agricultura, mientras que en las UP mayores o iguales a 100 ha solo se contrata el 7,9% de los trabajadores agrícolas.

Es la UP predominante para la Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH).

En los 400 municipios donde se inicia la CNCH, el tipo de UP predominante es el de los pequeños productores: de los 1 313 000 de UP que registró el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007, 961 000 tienen menos de 5 ha, lo que representa el 73,2% del total de productores; de ahí que cualquier acción de gobierno en estos municipios debe considerar de manera prioritaria a las pequeñas unidades de producción.

La agricultura en pequeño es también importante en el abasto de la agroindustria.

Distintos tipos de agroindustria se relacionan de diversas maneras con los productores (Robles, 2012):

- i) agroindustrias donde sus socios no son propietarios de tierra y solo compran materias primas;
- ii) grandes y medianos productores tecnificados que son parte de la empresa y operan como empresarios y productores;
- iii) empresas que establecen, con los productores primarios, convenios de abastecimiento de materias primas; y
- iv) productores de pequeña escala, que venden a intermediarios su producción para abastecer a la agroindustria.

La mayoría de los productores ligados a la agroindustria son minifundistas. Los maiceros tienen 2,7 ha en promedio por productor; los proveedores de caña de

azúcar, 5 ha; los de hortalizas, 6 ha; los de frutas, 5 ha o menos; los de café, 1,9 ha; los de cebada, 6 ha, y los de tabaco, 2 ha (Robles, 2012).

Inserción de la agricultura familiar en la economía

Dentro del modelo de sustitución de importaciones y Estado de Bienestar (aproximadamente 1930-1992), el papel de la agricultura familiar fue, fundamentalmente, contener y alimentar políticamente a la coalición forjada en el cardenismo mediante su política corporativista de masas y, por otro lado, un contexto temporal de guerra y posguerra con amplio mercado de exportación. Ello impulsó a la producción empresarial hacia bienes salario para las partes contendientes en un primer momento y para la reconstrucción en un segundo momento, a la vez que para soportar los procesos de industrialización y urbanización que se dispararon en forma sincronizada.

La agricultura familiar tuvo un papel importante como financiadora de la producción, reposición y amortiguación de la inestabilidad de la fuerza de trabajo, al proporcionar la seguridad del alojamiento y alimentos a través de las redes de solidaridad propias de la organización de las comunidades campesinas. En última instancia, ambas formas de agricultura se tradujeron en salarios baratos y estabilidad macroeconómica (Hewitt de Alcántara, 1978).

Hacia el fin del siglo pasado, el aporte del sector primario al producto interno bruto (PIB) del sector agropecuario perdió importancia en la economía nacional, hasta ubicarse actualmente en alrededor del 3% del total, por el mayor crecimiento relativo de otros sectores y por la reducción de la inversión pública en el campo, así como por una política deliberada de disminución de las capacidades productivas. Adicionalmente, la dominancia de corporaciones multinacionales genera un flujo de inversiones potenciales a sus países sede o a destinos especulativos, en detrimento de la inversión productiva en el sector.

La agricultura familiar, en este contexto, ha sido afectada por la creciente participación de las corporaciones multinacionales, la captura de la mayor parte de la comercialización directa por las tiendas departamentales de autoservicio, de la provisión de insumos y equipos y, recientemente, a través de sofisticadas formas de integración asimétrica mediante el manejo de patentes o el incremento de la importancia de la agricultura por contrato (Suárez, 2012).

El TLCAN trajo consigo un incremento sustancial de las exportaciones de productos hortofrutícolas, a la vez que un crecimiento más que proporcional de las importaciones, especialmente de alimentos que compiten con los que producen las unidades familiares campesinas.

Al cabo de un proceso de 30 años, las tasas de desempleo y falta de oportunidades en los sectores urbanos de la economía y la creciente importancia de los aspectos ambientales están causando un creciente y renovado interés por las agriculturas familiares, que aún está por traducirse en cambios sustanciales en las políticas públicas.

La agricultura en pequeño persiste gracias en parte a su bajo costo de oportunidad y baja rentabilidad marginal y también gracias a las remesas de los migrantes desde los Estados Unidos que, a pesar de las restricciones de la economía y la política en ese país, sigue alcanzando cifras no lejanas a los históricos USD23 000 millones (BBVA, 2013), lo que representa una oportunidad que requiere un esfuerzo sustancial: organizativo, de diseño, de creación de capacidades y de concertación (Chapela y Burstein, 2013).

Políticas para la agricultura familiar

Principales políticas relativas a la agricultura familiar

El tratamiento a la agricultura familiar en las políticas públicas refleja la ambigüedad de su coexistencia con la promoción preferente de los agronegocios. El marco formal de políticas públicas es la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada en 2001, que avanza parcialmente de una concepción estrictamente agropecuaria hacia un enfoque territorial, integral, de lo rural.

La LDRS tiene como centro el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS), que integra a las políticas públicas para el sector rural e incluye los programas productivos agropecuarios, los de infraestructura básica y productiva, los ambientales, los asistenciales sociales y los educativos, con un mandato para el diseño de políticas diferenciadas por tipo de productor, donde es reconocida la participación de las agriculturas en pequeño. La LDRS también prevé la creación de instancias de participación ciudadana en la identificación y priorización de líneas de acción para el desarrollo rural de sus territorios.

El programa más importante para el campo ha sido el PROCAMPO (hoy PROAGRO), que consiste en la transferencia directa, no condicionada, de USD100 por hectárea a 3 millones de productores empadronados en 12 millones de hectáreas, lo que alcanza la suma de 13 500 millones de pesos, equivalentes a USD1200 millones anuales (SHCP, 2014). Este programa tiene un diseño fiscal regresivo, al ser asignado por superficie sembrada, incluyendo el doble pago en parcelas con disponibilidad de riego, y no aporta a incrementar la producción, pero ha llegado a ser un componente importante del ingreso familiar de los pequeños productores, de los que 1,8 millones son unidades menores de 5 ha (ASERCA, 2013).

El PROCAMPO, en el discurso oficial, fue diseñado para, que en los 15 años del periodo de desgravación total del maíz y el frijol pactado en el TLCAN, contribuya a mejorar las condiciones de inserción al mercado de cerca de 2,2 millones de pequeñas unidades de productores rurales integradas por campesinos ejidales, comunales y pequeña propiedad rural, aunque la falta de condicionamiento lo convirtió en un subsidio al ingreso.

a) Las agriculturas en pequeño capturan la menor parte de los subsidios
En el ejercicio del gasto público se observa con claridad la predilección gubernamental por los agronegocios y no por las agriculturas familiares.

Tomando como muestra el ejercicio de gasto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se aprecia que favorece a productores de mayor escala productiva, se inclina por programas aplicables a los agronegocios y, regionalmente, se concentra en las entidades donde estos se encuentran (Robles, 2013a).

Diversas causas generan este desigual acceso a los recursos públicos. Entre las que se han señalado de manera más insistente, están las dificultades para conocer y manejar las reglas de operación y los protocolos para sustanciar los subsidios, así como las reglas que obligan a desembolsos previos sustanciales, lo que deja fuera a los productores pequeños y descapitalizados. A la complejidad de las reglas de operación, se suma la confusión que representa la multiplicidad de más de 300 programas y sus modalidades, las cuales cambian de denominación, lo que hace prácticamente imposible su trazabilidad (Chapela, 2007). En el mismo sentido, la operación de banca en el campo ha tenido una baja considerable y prácticamente está dedicada a las operaciones de los agronegocios; las agriculturas familiares solo tienen acceso a recursos muy escasos procesados por medio del sistema de banca social.

Es importante mencionar el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), que destaca unidades de asesoría integral para la planeación y ejecución del desarrollo de microrregiones. Este programa, originalmente auspiciado por la FAO, ha desarrollado una experiencia sustancial que puede ser asimilada, especialmente en el marco de la Cruzada contra el Hambre, que otorga un papel significativo a las agriculturas familiares. Ello es consistente con el cambio reciente de discurso, posterior a la crisis alimentaria de 2008, en el que el Gobierno Federal incorpora un énfasis en la pequeña producción, mientras mantiene su predilección por los agronegocios.

Además del PESA, en los últimos años se ha comenzado incipientemente a instalar el Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro), explícitamente destinado al incremento en la productividad de las unidades campesinas. Dicho programa retoma nuevamente el esquema de los paquetes tecnológicos homogéneos, basados en el uso de genética industrial propia de las compañías de semillas, fertilizantes y agroquímicos.

Agricultura familiar y políticas de desarrollo sustentable

La perspectiva de la agricultura familiar está directamente relacionada con la calidad de los territorios y la calidad de sus recursos naturales, como base productiva. Desde este punto de vista, es muy relevante señalar que dos terceras partes del territorio nacional se encuentran afectadas por procesos de degradación de las tierras que incluyen, principalmente, la pérdida de fertilidad, la erosión hídrica y eólica y la salinización

En estas condiciones, se desplazan anualmente 540 millones de toneladas de azolves; 960 000 ha de riego han quedado inutilizadas por salinización, a un ritmo anual de 10 000 ha (Comisión Nacional del Agua, 2012. Estadísticas del agua); hay una pérdida grave de fertilidad en el 17% de las tierras (SEMARNAT y COLPOS, 2003); la disponibilidad de agua per cápita ha pasado de 11,2

m³/habitante en 1995 a 3,8 (Comisión Nacional del Agua, 2012) y se estima que la deforestación alcanza 230 000 ha al año (INEGI, 2005 y 2010). Chapela y Barragán (2009) estimaron las pérdidas acumuladas por degradación de las tierras en un 7,4% del PIB, una cifra alrededor de USD80 000 millones por año.

Los impactos de la degradación y escasez de recursos naturales son sustancialmente más fuertes en las zonas secas con ganadería pastoril, en las tierras forestales que mayoritariamente son parte de unidades productivas campesinas y en terrenos pequeños de agricultura familiar (CENTROGEO y Mecanismo Mundial de la CNUCLD, 2008).

El Estado destina 1700 millones de pesos a la conservación y manejo de recursos naturales y prepara un programa de regeneración de tierras. Estas respuestas son, en parte, efecto de las acciones de las organizaciones campesinas y ONG. En 1996 se constituyó la Red Mexicana de Esfuerzos contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales (RIOD-MEX), como capítulo mexicano de la red internacional que existe como contraparte no gubernamental en el contexto de la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (CNUCLD). En 2003 una coalición amplia de organizaciones de pequeños productores bajo el lema “el campo no aguanta más” logró 282 acuerdos para el campo (2003), entre los que está una línea de pagos por servicios ambientales y promoción de prácticas sustentables de manejo, como el actual Programa de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), el PROGAN y el Programa de Reconversión Productiva.

En 2009, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la RIODMEX promovieron la Estrategia Nacional de Manejo Sustentable de Tierras y está en la agenda legislativa la Ley General de Conservación y Restauración de las Tierras.

La sensibilidad hacia la problemática del cambio climático ha hecho que este tema se encuentre obligadamente en la agenda de las instituciones y de las organizaciones de los productores familiares, especialmente en lo que se refiere a la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+). Esta avanza en medio de cuestionamientos de las comunidades respecto de las salvaguardas ambientales y sociales, la distribución de beneficios, el derecho al acceso productivo a los recursos naturales de las comunidades y la aplicación de procedimientos de consentimiento previo informado (ONU, 2006), ante la aplicación de políticas conservacionistas que restringen el uso de los recursos naturales por las comunidades, como las áreas protegidas y el pago por servicios ambientales.

Este debate tiene lugar en el contexto de una importante reforma constitucional, de noviembre de 2011, en materia de derechos humanos, dentro de los cuales está el carácter vinculante de los instrumentos internacionales suscritos por México, incluida la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Políticas para agricultores familiares orientadas a las personas

Uno de los lineamientos más importantes de la política pública de fines de los años ochenta fue la diferenciación de los subsidios productivos de los de asistencia social (Dávila, E.; Levy, S.; López Calva, L.F. 1995). Dicho enfoque tuvo concreción en el diseño del actual Oportunidades, que ha sido modelo de programas de transferencias directas condicionadas, abandonando las inversiones y programas de fomento a las agriculturas familiares (Adato, 2011). El enfoque subsidiario y el marco jurídico de la política social asistencialista se plasma en la Ley General de Desarrollo Social de 2004.

Se debe considerar al PROCAMPO en el recuento rápido de políticas individuales, no obstante su declarado propósito productivo, ya que se ha convertido en un recurso de vida para el segmento de productores familiares, que se reparten el 15% de los recursos del programa, mientras que el 85% de dicha bolsa la reciben el 15% los productores mayores, ya que su aplicación es por hectárea.

Un caso especial de programas de subsidios es el destinado a coinvertir con migrantes en sus lugares de origen, en un esquema denominado “3 por 1”, en el que, idealmente, por un tanto aportado por los emigrados, el gobierno federal aporta una cantidad igual y otros tantos provienen de los gobiernos municipal y estatal (SEDESOL, 2014). Dicho programa ha sido destinado principalmente a subsidiar a los gobiernos locales en la ejecución de obra pública, pero los movimientos sociales relacionados con migrantes están negociando la habilitación de ese programa como palanca de desarrollo regional en las zonas de expulsión y el ajuste en montos para equilibrar los recursos asignados al programa, por alrededor de USD30 millones anuales (SHCP, 2014) con los USD23 000 millones que alcanzan anualmente las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos (SHCP, 2013).

Evolución para la transversalidad del desarrollo rural

1. Una planificación sectorial

La formulación y ejecución de políticas en México tiene un carácter compartimentado. El mandato de la Ley de Planeación de enero de 1983 establece un plan nacional de desarrollo, planes estatales y municipales y cuatro tipos de programas: institucionales, regionales, especiales y sectoriales. Estos últimos se deben publicar dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo. Para el periodo 2013-2018 destacan los siguientes programas sectoriales: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario, Comunicaciones y Transportes, Educación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y Turismo. Cada uno de ellos tiene sus metas, indicadores, programas, distribución geográfica e instrumentos de intervención.

A partir de la publicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), en diciembre de 2001, se modificaron los fines, procedimientos, órganos, instancias de planeación y participación ciudadana en el desarrollo del ámbito rural. En este

contexto, algunos ejercicios, como el emprendido en Michoacán de 2003 a 2005, se orientaron a la instrumentación de la LDRS. Particularmente, es destacable el ejercicio de identificación de los campos de convergencia intersectorial para la construcción de las agendas territoriales para la formulación y gestión del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2014-2018 (PEC) en los términos que establece la ley: un proceso de planeación y concertación participativa, anidado de lo local a lo nacional.

También apareció como una necesidad de la concurrencia, la homologación de las circunscripciones territoriales sectoriales, de manera tal que haya coincidencia de actores y recursos sobre la mesa de negociación que conforma el sistema de consejos municipal, distrital y estatal.

Otro ejemplo reciente hacia la gestión integral es el del Corredor Biológico Mesoamericano-México (CBMM), que, en vez de plantearse la ampliación de las áreas decretadas como protegidas, se abocó a la inducción de prácticas productivas sustentables entre dichas áreas, lo que ha llevado a promover intensamente un acercamiento entre instituciones, con un funcionamiento semejante al del PESA, a través de Agencias de Desarrollo (CONABIO, 2012).

En algunas cuencas se ha explorado la construcción de acuerdos en torno al abastecimiento de los sistemas operadores del agua potable, con esquemas de transferencia de parte de los pagos de los usuarios hacia la conservación de la cuenca. El considerar como espacio delimitado a un territorio naturalmente demarcado ha propiciado la generación de acuerdos de integración que, en el caso de tres cuencas de Jalisco, son soportadas institucionalmente por Juntas Intermunicipales (Graf et al., 2006).

2. Políticas territoriales

El enfoque territorial en México ha sido planteado desde el gobierno de Lázaro Cárdenas, en un enfoque basado en la política de desarrollo de enclaves propia del proyecto modernizador de la Reforma hacia el fin del siglo XIX. En la década de 1970, se planteó el paradigma del desarrollo rural integral (DRI), con una influencia de los experimentos israelíes en planeación y gestión del desarrollo y de las corrientes de planeación por cuencas hidrográficas. Esas iniciativas tempranas dieron lugar a proyectos y programas como el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), que tuvo su expresión jurídica en las Leyes de Desarrollo Agropecuario y de Distritos de Desarrollo Rural. Todas esas iniciativas procuraban integrar la gestión de la producción agrícola y sus encadenamientos en el mercado. En paralelo, la política indigenista de corte integracionista, de mediados del siglo XX, dio pie a la creación y operación de Centros Coordinadores Indigenistas, donde se aplicaban de manera integrada los instrumentos y acciones del Estado.

La revisión conceptual sobre el desarrollo rural, que propone la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, apunta hacia un enfoque territorial muy claro, organizado en espacios coherentes, ubicados como 192 Distritos de Desarrollo (DDR) y 713 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (Calderón, 2012). Estos están dotados de órganos de concurrencia y concertación entre los órdenes de gobierno, los segmentos especializados en aspectos sectoriales del desarrollo y los agentes

particulares, donde se abre un marco institucional con gran potencial para el protagonismo de los campesinos organizados.

A partir de dicha ley y de otras que la siguen, como la Ley de Desarrollo Social o la Ley de Aguas Nacionales de 2003, se conservan y fortalecen algunas experiencias, programas e instituciones, como los Fondos Regionales Indígenas y los esquemas de planeación y concertación en Consejos (de desarrollo rural, de desarrollo social, de cuenca, forestal, etc.). Correlativamente, se produce la generación de programas que incorporan criterios de territorialidad. Algunos ejemplos de estos programas son el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), que se enfoca en la delimitación de microrregiones que son intervenidas en planos diversos; el Programa de Desarrollo Sustentable, que propone la gestión basada en el ordenamiento del territorio, con un énfasis ambiental, y el Proyecto de Microcuencas, que propone la formulación concertada de planes rectores de manejo. Algunas experiencias de campo, como las emprendidas por las comunidades de la Sierra Juárez de Oaxaca (ERA, 1992), han mostrado una utilidad sustancial en la construcción de gobernabilidad y acción colectiva, con muchos de los rasgos de las instituciones locales que señalan los cánones inspirados en dichas experiencias (Ostrom, 1990). Es de destacar el componente del Programa de Desarrollo y Producción Forestal (PROÁRBOL), destinado al levantamiento y concertación de ordenamientos comunitarios.

Elementos de evaluación, desafíos y perspectivas

1. Elementos de evaluación del impacto de las políticas agrarias sobre el sector familiar y campesino

En los últimos 25 años, a partir de los compromisos de México ante la OMC para que el Estado mexicano no intervenga como actor en la economía, se ha desmantelado una variada gama de entidades gubernamentales que estaban encaminadas a fortalecer el bienestar social. El Estado mexicano se retiró de estas actividades, para pasarlas a manos privadas o, simplemente, como huecos no atendidos de la agenda de desarrollo. Algunos aspectos en estas funciones son: ordenamiento de los mercados; crédito; manejo de riesgo y otros servicios financieros; desarrollo de infraestructura; regulación y provisión de medios de producción (fertilizantes, semillas, equipo); asistencia técnica, extensión rural y capacitación.

El mercado ha sido desregulado y se han suprimido las reservas estratégicas, los precios de garantía y las compras de gobierno en función de abasto, principales salvaguardas de las economías familiares y de viabilidad de los mercados regionales. En forma paralela, se ha propiciado el desarrollo de grandes empresas en el ámbito de la comercialización, principalmente en manos de corporaciones con matriz estadounidense, que capturan los apoyos a la comercialización, como el precio objetivo o los beneficios de las coberturas cambiarias y de precios, entre otros.

El esquema de integración de sistemas-producto, planteado en la LDRS, ha sido torcido para generar un sustituto de las organizaciones regionales y especializadas, donde no participan, conciertan ni se comprometen los agentes

ubicados en eslabones previos o posteriores de la producción primaria, dejando el dominio de las cadenas a las potentes corporaciones de provisión de insumos y equipos o de la esfera de la comercialización. En estas condiciones, la agricultura familiar no tiene cabida y, por otra parte, también son devorados por las corporaciones los mercados de nichos de especialidades, donde podría ubicarse una oportunidad de los pequeños productores de autoconsumo para la obtención de efectivo.

En materia de crédito, prácticamente ha desaparecido la banca de desarrollo, al instalarle criterios competitivos con la banca comercial, a la vez que, en su mayoría, los servicios de acompañamiento del crédito fueron sustituidos por exigencias rígidas y altas en la constitución de garantías, que muy rara vez pueden ser satisfechas por los productores pequeños. El resultado es prácticamente la extinción de la operación de banca de desarrollo en el campo de la pequeña producción, en un marco de escasez generalizada de flujo crediticio que solo llega a 5% de las unidades de producción rural (UNCTAD, 2013).

Esta situación ha sido acompañada por una contradictoria política que, por un lado, promueve organismos sociales para la intermediación de servicios financieros, con programas significativos para facilitar el acceso a ese factor productivo y, por otro lado, los persigue con crecientes exigencias de capital pagado, encaje bancario, auditoría y más, a pesar de los notables avances alcanzados en materia legislativa como la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contemporánea de la LDRS.

A partir de 2000 las políticas privilegiaron las modalidades individualizadas, en demérito de la organización, tanto en la perspectiva política, como en lo que se refiere al papel del asociacionismo en la viabilidad de las unidades familiares en un contexto de competencia inmisericorde.

Las movilizaciones campesinas de 2003 mitigaron en alguna medida la ofensiva desde el gobierno a las organizaciones de los productores y lograron la creación de oportunidades, como son los programas de fortalecimiento a las organizaciones sociales que ofrecen la SAGARPA, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) o la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). Estos avances consolidan, de alguna manera, experiencias anteriores, especialmente las promovidas por el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (INDESOL) desde el sexenio de 1995 a 2000.

Una de las principales fallas de las políticas al campo ha sido la prioridad otorgada a la intervención por medio de activos privados, en vez de activos públicos, como son las obras de infraestructura y los bienes de conocimiento, incluyendo la investigación básica y aplicada o la información de mercado. Este sesgo propicia que los productores mejor informados, con mayor capacidad de negociación y para llenar los requisitos complicados y poco accesibles de los respectivos programas, capturen los recursos públicos como rentas, inhibiendo no solo el desarrollo de las agriculturas familiares, sino también el de empresas competitivas.

Diversas evaluaciones demuestran que sus recursos llegaron a estratos medio y alto y no al bajo (Vargas, 2007; Fox y Haight, 2011) y el análisis por vertientes de gasto en el Programa Especial Concurrente de 2013 muestra la inclinación del presupuesto hacia el fomento a los agronegocios, a pesar de los contenidos discursivos gubernamentales (Robles, 2013b). Como muestra, se pueden enunciar los ejemplos contrastantes del PROCAMPO, con un sentido estrictamente regresivo, discutido anteriormente y, en contraste, la Alianza para el Campo (hoy Programa de Adquisición de Activos), orientada principalmente a la compra de maquinaria y equipos para el proceso productivo agroalimentario, incluyendo tractores e implementos. Su población objetivo son los productores ubicados en zonas de alta y muy alta marginación de acuerdo con los criterios del Consejo Nacional de la Población (CONAPO), pero los destinatarios principales son productores con capacidad para adquirir y utilizar tales equipos, lo que queda generalmente fuera del alcance de los productores familiares.

2. Algunas perspectivas

La FAO (2013) visualiza como potenciales de las agriculturas familiares el empleo, el desarrollo de tecnologías apropiadas, el cuidado y uso específico de los recursos naturales, el desarrollo de mercados específicos de nicho, la custodia de la biodiversidad, el suministro de agua y servicios paisajísticos, entre otros. Con esta lista como marco, se pueden destacar algunas perspectivas adicionales:

a) Aprovechamiento del bono demográfico

La configuración demográfica del campo contemporáneo está en la plenitud del potencial del bono demográfico, pero la falta de oportunidades en una economía de desindustrialización y escaso desarrollo terciario puede convertir esta oportunidad única en un conflicto de dimensiones inmanejables. En las pequeñas agriculturas, el aprovechamiento del bono demográfico no es una opción, sino una necesidad urgente frente a la acelerada pérdida de gobernabilidad en los territorios rurales, lo que pende de la oportunidad en la construcción de redes locales de valor y aglomeraciones de procesamiento y servicios, que hagan posible la reconstrucción de territorios con calidad ambiental, económica y social.

b) La pequeña agricultura y la soberanía alimentaria

La problemática alimentaria actual obliga a incluir el tema de la soberanía para enfrentarla, en un contexto de distorsiones en el mercado. Al entender la soberanía como la búsqueda de grados crecientes de autonomía en el ámbito nacional, lo mismo que en la escala regional, comunitaria y familiar, liga necesariamente la soberanía alimentaria con la agricultura familiar y no solo a la gran producción mercantil y el mercado internacional.

Lo anterior incluye el desarrollo de estrategias directamente gestionadas en parcela, la reducción de mermas poscosecha, la construcción de mercados regionales y reservas estratégicas, entre otras líneas de acción en las que los productores familiares pueden actuar eficazmente si logran conformar o rehabilitar elementos de capital social, de solidaridad y de emprendimiento asociativo.

c) La gestión ambiental: pros y contras

La mirada sustentable del desarrollo rural tiene beneficios a corto plazo en la medida que la regeneración de los ecosistemas, la regulación de las cuencas y la calidad de las tierras producen beneficios tangibles inmediatos.

Por otra parte, la prestación de servicios ambientales es una posibilidad de canalizar beneficios para el desarrollo local y de los agentes de la agricultura familiar, que requiere un proceso de maduración y, por otro lado, les plantea un reto en cuanto a mantener el protagonismo y ser auténticos negociadores de las transacciones dentro de este campo. Por la complejidad y sofisticación de los conceptos y mecanismos que forman el cuerpo de los esquemas de pago por servicios ambientales (PSA), es indispensable que los organismos sociales de los productores se propongan con decisión la construcción de capacidades locales de conocimientos y habilidades para manejar estos tópicos especializados.

d) Los migrantes: algo fuerte e importante está cambiando

El estancamiento de la economía estadounidense y el manejo político-ideológico a que ha dado lugar están endureciendo fuertemente las circunstancias de migración, reduciendo el flujo de migrantes y de remesas e incrementando los tiempos de retorno o aumentando la migración definitiva. Al mismo tiempo, provocan una ola de deportaciones nunca vista, en la que quedan involucrados ciudadanos con tiempos largos de permanencia, a costa de la destrucción de lazos familiares y en medio de graves violaciones a los derechos humanos.

Frente a esto, es urgente una estrategia para la reducción de las condiciones de expulsión y la reconstrucción de territorios favorables para la reinserción, que puede ayudarse de recursos provenientes de las remesas, para el desarrollo de unidades de agricultura familiar de objetivo mixto, tanto para el consumo familiar como para mercados regionales y en nichos de exportación.

e) La crisis de las economías tradicionales dominantes

El escenario internacional se está moviendo y la economía de los Estados Unidos, lejos de desaparecer inminentemente como mercado y fuerza económica dominante, sí se muestra proclive a una decadencia y debilitamiento frente a otros polos de desarrollo, como el del oriente, el europeo o el de las activas economías de Australia y Nueva Zelandia, sin descartar un creciente papel de los países latinoamericanos y de los países llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en la economía mundial. En este plano, las agriculturas a pequeña escala tienen una ventana de oportunidad en la exploración de nuevos mercados y reducir la dependencia de uno solo.

f) Nueva ruralidad y agriculturas familiares

Los cambios demográficos y en la sensibilidad de la sociedad obligan a reconsiderar a fondo un papel importante para la agricultura familiar en el desarrollo de los territorios. Entre los principales emergentes están las nuevas generaciones de jóvenes y la participación creciente de las mujeres y los indígenas (Chapela, 2012), que hacen indispensable modificar la perspectiva del campo y evitar que estas nuevas condiciones sean causa de deterioro y, al contrario, incorporarlas como fortalezas.

**PANORAMA DE LA PESCA Y
ACUICULTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL
CARIBE**

COMISIÓN DE PESCA CONTINENTAL Y ACUICULTURA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DECIMOTERCERA REUNIÓN

Buenos Aires, Argentina, 19-21 de marzo del 2014

Panorama de la Pesca y Acuicultura en América Latina y el Caribe

I. Introducción

El presente documento ofrece una síntesis de la situación actual de la pesca y la acuicultura en América Latina y el Caribe, como parte de la información de contexto para el análisis sectorial en el marco de la XIII Reunión de la COPESCAALC. Para la elaboración de este documento se utilizaron como fuentes principales de información “El estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura 2012” (<http://www.fao.org/fishery/sofia/es>), otras publicaciones recientes de la FAO y la base de datos FISHSTAT (No se incluyen algas marinas).

II. Producción pesquera total

En el 2011 la producción pesquera y acuícola total de ALC fue 18 969 172 toneladas, de las cuales las capturas representaron el 87% y la acuicultura el 13% (Figura 1). La tasa promedio anual de crecimiento de 1974 (año de creación de la COPESCAALC) a 2011, de la producción pesquera total fue del 3%, con una tendencia decreciente en la pesca y creciente en la acuicultura (Cuadro 1).

Cuadro 1: Producción de la pesca y acuicultura en ALC en el período 1974-2011 (FAO-FISHSTAT, 2014).

| | 1974 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Capturas | Toneladas | | | | | |
| Continental | 252 698 | 316 127 | 438 517 | 485 562 | 512 278 | 507 977 |
| Marítima | 7 236 983 | 9 336 276 | 1 5671 432 | 19 515 317 | 11 671 072 | 16 079 627 |
| Pesca de Captura Total | 7 489 681 | 9 652 403 | 16 109 949 | 20 000 879 | 12 183 350 | 16 587 604 |
| Acuicultura | Toneladas | | | | | |
| Continental | 2 424 | 15 695 | 71 307 | 328 295 | 832 743 | 1 009 131 |
| Marina | 2 092 | 11 224 | 120 229 | 510 643 | 1 087 820 | 1 372 437 |
| Acuicultura Total | 4 516 | 26 919 | 191 536 | 838 938 | 1 920 563 | 2 381 568 |
| Producción Pesquera ALC Total | 7 494 197 | 9 679 322 | 16 301 485 | 20 839 817 | 14 103 913 | 18 969 172 |

Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven sus copias a las reuniones y se abstengan de pedir copias adicionales.

La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio www.fao.org.

La producción pesquera total de ALC ha mostrado una tendencia creciente hasta alcanzar su máximo nivel en el año 1994 cuando se registraron 24 236 877 toneladas, seguido de un importante descenso en las capturas. En años recientes, el promedio, se ha ubicado alrededor de las 18 millones de toneladas. Aun cuando no existen evidencias científicas que relacionen directamente a estos factores de forma fehaciente, las fuertes disminuciones en las capturas totales de la región, coinciden con fenómenos climáticos como El Niño, que afecta directamente la pesquería de anchoveta en Perú, o los ajustes de cuota del jurel de Chile.

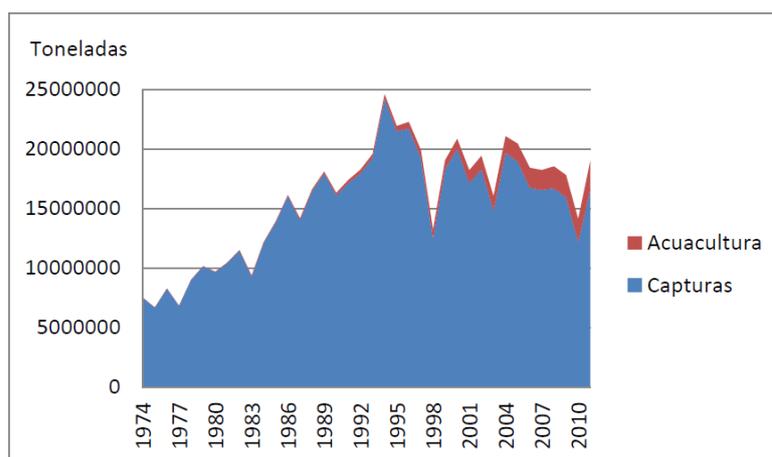


Figura 1. Producción pesquera total en ALC en el período 1974 a 2011 (FAO-FISHSTAT, 2014)

La acuicultura por su parte, ha mantenido un importante ritmo de crecimiento en la región y aunque su volumen total regional (2.38 millones de ton) representa el 3.4% de la producción global, la expansión promedio sostenida (18 % en el período de 1974 a 2011) de la actividad ha dinamizado la economía de muchos países.

Los países miembros de la COPESCAALC han participado en conjunto con casi la totalidad de la producción pesquera de ALC. En el período 1974-2011 aportaron en promedio entre 96% y 98% de la producción, destacando Perú, Chile, Brasil, Ecuador y México, que en 2011 aportaron 44%, 21%, 8%, 4% y 9% respectivamente.

III. Capturas

Las capturas en ALC alcanzaron un volumen de 16 587 604 t en el 2011. Los países de la COPESCAALC aportaron aproximadamente el 95%. La contribución de este grupo en el período 1974-2011 se ha visto fuertemente influenciada por la producción de Chile, Perú y México, los tres principales productores pesqueros en ALC, aportando el 77% del total. Perú contribuyó con el 50%, Chile con el 18% y México con el 9% de las capturas totales regionales del año 2011, principalmente constituidas por pesquerías marinas.

A. CAPTURAS CONTINENTALES

Desde el año 1974 hasta el 2012, la pesca continental de ALC ha representado en promedio el 3% del total de las capturas pesqueras regionales, mostrado una tendencia creciente que se ha estabilizado en los últimos años alrededor de 500 000 toneladas (Figura 2). Es importante señalar que la carencia de información de calidad y con la oportunidad debida, hace difícil contar con una estimación muy precisa, por lo que es probable que haya una subestimación de las capturas continentales.

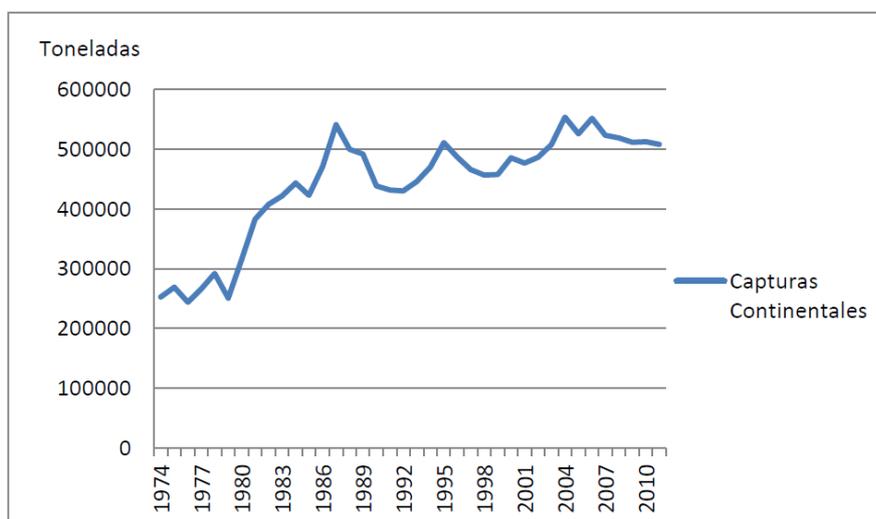


Figura 2. Comportamiento del volumen de producción pesquera continental en ALC (FISHSTAT, 2014)

Activar Windows
Ver Configuración de Windows

De acuerdo con la información histórica disponible, las capturas continentales aumentaron significativamente en la década comprendida entre los años 1979 y 1987, estabilizándose posteriormente sin cambios sustantivos con un aproximado de medio millón de toneladas.

En la región de ALC, 25 países reportaron capturas continentales en 2011. No obstante, de este grupo, solo 17 reportan haber colectado, analizado y enviado datos estadísticos pesqueros a FAO, mientras que para los restantes, ante la falta de información, la FAO hace estimaciones sobre la producción, a partir de información histórica. Más aun, en muchos sitios en zonas remotas de la geografía regional, las comunidades realizan capturas de subsistencia, que no son registradas, pero que sin duda constituyen un volumen muy importante.

El Cuadro No. 2 presenta la cifra registrada en las bases de datos de FAO correspondiente al volumen de captura en aguas continentales para el año 2012. La contribución relativa de la pesca en aguas continentales a las capturas totales de los países varía desde menos del 1% en Ecuador y Perú, hasta el 100% en los países mediterráneos (Bolivia y Paraguay). Brasil y México son los países de la región con los volúmenes de captura más elevados y los únicos que superan las 100 000 toneladas.

América del Sur representa cerca del 80% de la pesca continental de la región. Este porcentaje se ha mantenido estable durante los últimos veinte años, aun

cuando la producción de esta subregión disminuyó de un máximo de 420 mil toneladas en el 2004 a 376 mil toneladas en 2011, con una amplia gama de especies tanto nativas (amazónicas y de la Cuenca del Plata) como exóticas, principalmente tilapia.

Cuadro 2. Capturas Continentales de países miembros de COPESCAALC (FISHSTAT,2014)

| Pais | Producción de aguas continentales en 2012 | Participación de la pesca continental en las capturas totales (%) de cada pais en 2012 |
|-----------------|---|--|
| Argentina | 14 323 | 2 |
| Bolivia | 6 820 | 100 |
| Brasil | 266 042 | 32 |
| Colombia | 24 000 | 31 |
| Costa Rica | 1 000 | 5 |
| Cuba | 1 597 | 7 |
| Rép. Dominicana | 952 | 7 |
| Ecuador | 206 | 0,04 |
| El Salvador | 2 350 | 5 |
| Guatemala | 2 360 | 12 |
| Honduras | 100 | 1 |
| Jamaica | 400 | 3 |
| México | 107 619 | 7 |
| Nicaragua | 712 | 2 |
| Panamá | 1 414 | 1 |
| Paraguay | 17 000 | 100 |
| Perú | 33 601 | 0,4 |
| Surinam | 560 | 2 |
| Uruguay | 1615 | 2 |
| Venezuela | 41 338 | 19 |
| Total | 524 009 | 4 |

La pesca continental al norte del ecuador, se concentra en México, que representa más del 90% en la sub-región que incluye a América Central. La mayor parte de las capturas en México la contribuyen las tilapias, que se introdujeron en el país hace unos cuarenta años, y son la base de importantes pesquerías en embalses hidroeléctricos. En los últimos años esta actividad fue presionada por importaciones de filetes de tilapia desde la China, que se venden a un precio abajo del producto local. La producción de la pesca continental en el Caribe (3 200 toneladas) y en Centroamérica (excluyendo México) (8 300 toneladas) es muy pequeña, con una fuerte tendencia a la baja, especialmente en el Caribe.

Argentina (4%), Brasil (49%), Colombia (5%), México (22%), Perú (7%), Venezuela (6%) representan el 93% de las capturas continentales tanto de ALC como de COPESCAALC, donde la Amazonía es la zona de mayor contribución a este volumen de producción. Los desembarques continentales de los países miembros de COPESCAALC alcanzaron las 524 mil toneladas en 2011.

Brasil es uno de los 20 principales productores de pescado de aguas continentales en el mundo (número 15) y el mayor productor en la región, representa casi el 50% de la producción de aguas continentales en ALC. Sus capturas han ido en continuo aumento alcanzando las 266 mil t en el año 2012. Esta tendencia positiva tiene a que ver con una recolección de datos más eficiente que ha ido mejorado en la última década. Los otros países generalmente experimentaron una tendencia negativa, así que el promedio permaneció más o menos estable.

Aunque la producción pesquera de aguas continentales es muy inferior a la producción marítima, es una fuente importante de empleo y relativamente más significativa que la pesca marítima y la acuicultura. En otras palabras, cada kg de pescado genera más empleo en la pesca continental.

Si bien ha habido un leve incremento en el consumo de pescado en el continente, el consumo de pescado per cápita sigue siendo muy bajo con aproximadamente la mitad del promedio global de 18 kg, debido principalmente a las preferencias culturales por la carne de vacuno en la región.

Sin embargo, existen grandes diferencias dentro de cada país en la aceptabilidad del pescado como alimento; la importancia de la pesca como proveedor de alimentos y generador de empleo, es muy variable de región a región. No obstante, la importancia de la pesca continental sigue siendo subestimada y subvalorada. Para llegar a un desarrollo sostenible, es sumamente importante mejorar la recolección de datos e información sobre la pesca continental y su contribución al sustento de las poblaciones ribereñas.

B. CAPTURAS MARINAS

En el año 2012 Perú representó el 42% del total de la producción de las capturas marinas de ALC; Chile el 23% y México el 13%. En la región se capturaron 11 320 mil toneladas de pescado en este ambiente.

Desde el año 1974 las capturas marinas presentaron una tendencia ascendente hasta 1994, con un máximo que superó las 22.5 millones de toneladas (Figura 3). Posteriormente el comportamiento ha sido decreciente hasta el año 2012, cuando el volumen alcanzó poco más de 15 millones de toneladas.

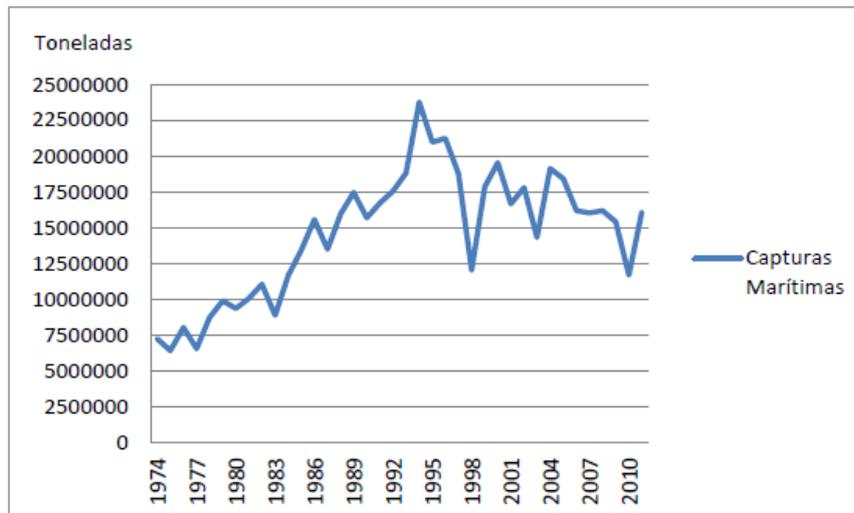


Figura 3. Comportamiento del volumen de capturas marinas en ALC (FAO-FISHSTAT, 2014).

IV. Acuicultura

Los principales países productores acuícolas de ALC son miembros de la COPESCAALC: Chile, Brasil, México y Ecuador; aunque en los últimos años se han presentado países emergentes como Costa Rica, Honduras y Perú, cuya industria acuícola nacional ha crecido en producción de forma importante. El volumen de producción de los países de la COPESCAALC alcanzó 2 375 668 toneladas en el 2011, representando el 99.7% de la producción total de ALC, lo que significó que solamente 5 900 toneladas no fueron producidas por países miembros de la Comisión.

A. Acuicultura Marina

Al igual que las capturas, la acuicultura en la región se practica en aguas marinas y en aguas continentales. La primera presenta un continuo crecimiento con una tasa del 19% en el período comprendido entre los años 1974 y 2011 debido a la expansión de la industria de camarones y salmónidos, siendo esta última la más importante y representando el 47% de la producción acuícola en este medio. Tuvo un volumen de producción de 1 372 437 toneladas en el año 2011 (Figura 4). Los países de COPESCAALC participaron con prácticamente el 100% de la producción.

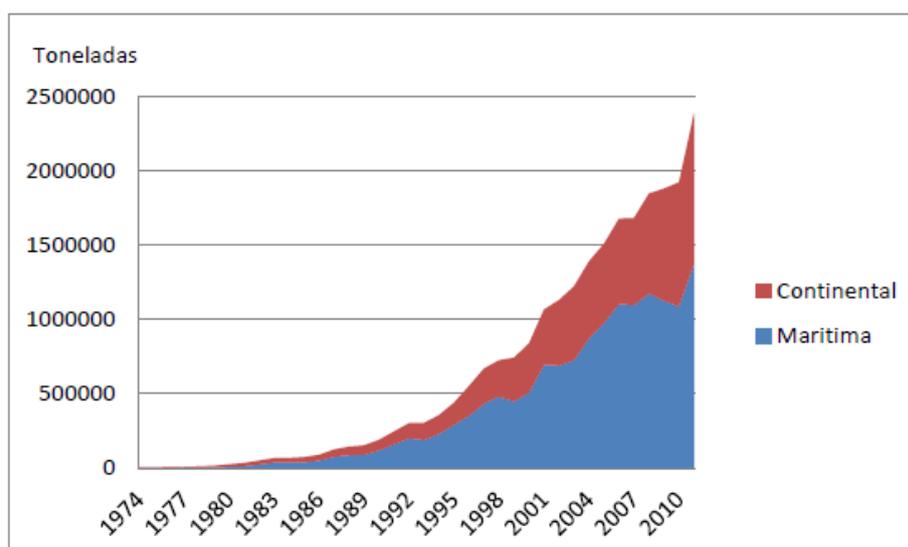


Figura 4. Contribución de la acuicultura marina y continental al total de la producción acuícola en ALC (FAO-FISHSTAT, 2014)

B. Acuicultura continental

La acuicultura continental tuvo una tasa de crecimiento similar a la acuicultura marina (18%), con un mayor incremento en la última década, principalmente por la expansión del cultivo de tilapias y peces amazónicos. En el año 2011 tuvo un volumen de producción de 1 009 131 toneladas (Figura 5) en donde los países de COPESCAALC participaron con el 99% de la producción.

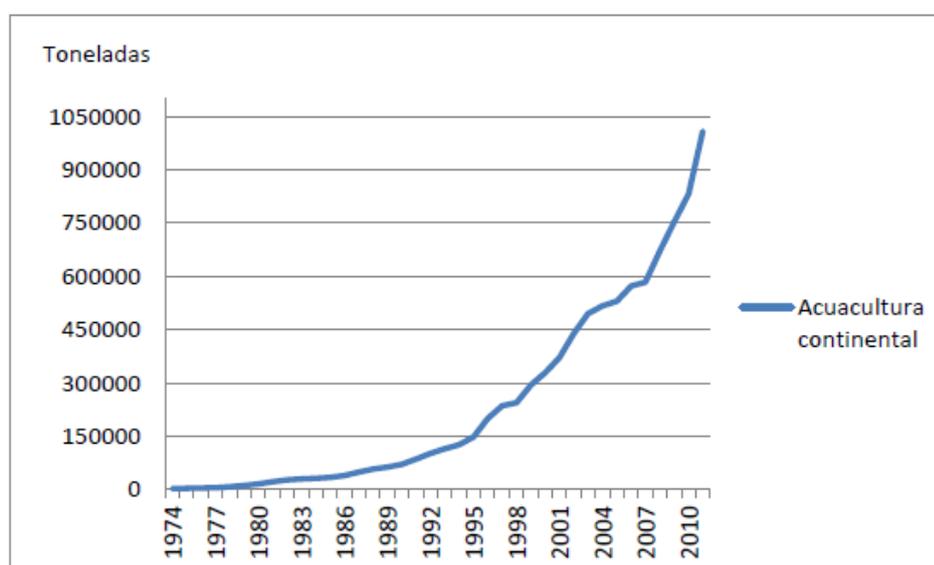


Figura 5. Comportamiento de la producción acuícola continental en ALC (FAO-FISHSTAT, 2014)

V. Principales especies acuícolas

La salmonicultura representa el 29% de la producción acuícola de ALC (Cuadro 4). Chile es el principal productor de la región con el 94% del volumen de

producción total de salmónidos en la región.

Cuadro 4. Principales especies acuícolas en ALC y su contribución relativa al volumen de producción total regional (FAO-FISHSTAT, 2014)

| Especie | Producción acuícola 2011 (Toneladas) | % Participación con respecto al total de producción acuícola |
|------------------------------------|---|---|
| Salmonidos | 689 202 | 29 |
| Camarones | 539 721 | 23 |
| Tilapias | 424 824 | 18 |
| Mejillones | 309 729 | 13 |
| Pacu y Cachama | 204 296 | 8,5 |
| Ostiones y otros Moluscos bivalvos | 70 323 | 3 |
| Carpas y ciprinidos | 54 763 | 2 |
| Bagres | 15 438 | 1 |
| Algas y plantas marinas | 15 425 | 1 |
| Ostiones | 7 092 | 0,5 |
| Otros | 50 755 | 2 |

VI Contribución al Empleo

De acuerdo con el Estado de la Pesca y la Acuicultura Mundial (FAO,2012), ALC contaba con aproximadamente 1 974 mil pescadores y acuicultores en el año 2010 representando el 4% del total mundial (Cuadro 5). El empleo en este sector tuvo una tasa media de crecimiento del 3% en el período comprendido

Cuadro No. 5. Número estimado de pescadores y acuicultores en ALC (FAO, 2012).

| | 1990 (miles) | 2010 (miles) | Tasa de crecimiento en el periodo 1990-2010 |
|--------------|-----------------|-----------------|--|
| Pesca | 1100 | 1726 | 2,3 |
| Acuicultura | 69 | 248 | 6,6 |
| Total | 1169 | 1974 | 2,7 |

La industria de salmónidos emplea aproximadamente al 21% de los acuicultores de ALC, es una industria que en la última década ha tenido una tasa media de crecimiento del 22% y que da trabajo a aproximadamente 38 400 personas de forma directa y 14 600 indirectamente donde el 30% son mujeres. La curva de generación de empleos ha sido ascendente de forma continua en esta industria.

VII. Balanza comercial

La balanza comercial de los sectores de la pesca y la acuicultura de ALC dejó una derrama económica de \$ 8 840 505 mil dólares en el año 2009 y presentó una tasa de crecimiento promedio de 8% con respecto al año 1976. Es importante señalar que el volumen de productos pesqueros importados en la región en el período del 2000 al 2009, aumentó, mientras que el volumen de

exportaciones disminuyó (Cuadro No. 6), lo que refleja una expansión del mercado interno de la región y una oportunidad para satisfacer esta demanda con productos de países de ALC. La balanza comercial de los países miembros de la COPESCAALC represento el 95% del total de ALC.

Cuadro No. 6. Balanza Comercial de productos pesqueros en ALC entre 1976 y 2009 (FAO-FISHSTAT, 2014).

| | | 1976 | 1980 | 1990 | 2000 | 2009 |
|-------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Exportaciones | t | 1 257 361 | 1 926 242 | 3 371 848 | 5 728 605 | 5 655 808 |
| | USD 000 | 969 575 | 2 277 315 | 3 729 918 | 7 285 159 | 11 803 554 |
| Importaciones | t | 314 983 | 478 106 | 506 347 | 933 823 | 1 287 049 |
| | USD 000 | 215 430 | 475 570 | 570 459 | 1 128 674 | 2 963 049 |
| Balanza comercial | t | 942 378 | 1 448 136 | 2 865 501 | 4 794 782 | 4 368 759 |
| | USD 000 | 754 145 | 1 801 745 | 3 159 459 | 6 156 485 | 8 840 505 |

En el año 2009 países miembros de COPESCAALC como Brasil, Colombia, Jamaica, República Dominicana y Venezuela, presentaron balanzas comerciales negativas; es decir, el valor de sus importaciones fue mayor al de sus exportaciones.

VIII. Conclusiones

Existe incertidumbre en relación al volumen real de las capturas continentales debido a la falta de mecanismos eficientes de registro, acentuadas por la dificultad de coleccionar información sobre las capturas para autoconsumo en muchas comunidades pesqueras de zonas remotas, principalmente de la Cuenca del Amazonas.

Los volúmenes de capturas continentales han aumentado por la tecnificación de la pesca y los mayores mecanismos de registro que ya se implementan, sin embargo se ha visto afectada por el crecimiento urbano que ha alterado los cuerpos de agua y la sobreexplotación de las especies nativas, lo cual hace suponer que año con año los registros mejoran su eficiencia pero a la vez las capturas disminuyen. Es importante regular y establecer un ordenamiento regional que integre todos los eslabones sociales, biológicos, técnicos y ambientales que permitan la sostenibilidad de las pesquerías continentales.

La acuicultura se encuentra en continuo crecimiento en la región y se presenta como una oportunidad para poder cubrir la demanda de productos que en este momento está siendo cubierta por importaciones de países de otros continentes, es necesario enfocar los productos a los mercados locales y poder dinamizar el mercado regional creando tratados específicos para la importación/exportación entre países de ALC, de tal forma que se fomente el consumo local y regional de los productos pesqueros de ALC.

**NUEVOS LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE
LA PESCA Y LA ACUICULTURA
IMPULSADOS POR LA FAO**

COMISIÓN DE PESCA CONTINENTAL Y ACUICULTURA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DECIMOTERCERA REUNIÓN

Buenos Aires, Argentina, 19-21 de marzo del 2014

Nuevos lineamientos estratégicos para el desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura impulsados por la FAO

1- Crecimiento Azul

En noviembre de 2013, el Panel de Supervisión de Programas Corporativos de FAO respaldó la Iniciativa Global denominada “Crecimiento Azul” (BGI) en apoyo de la seguridad alimentaria, alivio de la pobreza y gestión sostenible de los recursos acuáticos. La iniciativa ha recibido la atención de varios países miembros, entidades asociadas a la FAO y de los medios de comunicación.

El Crecimiento azul se define como una estrategia para la conservación y contribución sostenible de los recursos acuáticos renovables a la seguridad alimentaria, la nutrición y el alivio de la pobreza.

Justificación

La pesca y la acuicultura pueden ser vitales en la transición hacia un crecimiento socio- económico basado en la explotación sustentable de los recursos acuáticos debido a su capacidad para actuar no sólo como usuarios de los recursos, sino también como administradores de recursos. Por lo tanto, la realización de todo el potencial de los océanos y aguas interiores requerirá planteamientos responsables y sostenibles para su desarrollo económico. Una cadena de producción de productos de pescado más eficaz, social y ambientalmente responsable puede contribuir al crecimiento sostenible, la cohesión social y la seguridad alimentaria, la reducción de la presión sobre los recursos marinos y aguas continentales. Se puede, en particular, apoyar a los gobiernos en la gestión de estos recursos, la conservación de la biodiversidad y los hábitats, y el empoderamiento de las comunidades fortaleciendo también su capacidad de manejar los recursos acuáticos así como responder a desastres y amenazas.

También es necesario atraer más la atención de los gobiernos e incrementar la voluntad política hacia los ecosistemas acuáticos la pesca y la acuicultura, por otra parte la FAO necesita atraer más atención y apoyo económico para el desarrollo sustentable del sector.

Los cuatro componentes del Crecimiento Azul

i) La pesca de captura, marina y de aguas interiores

Este componente tiene como objetivo proporcionar el apoyo a las políticas, la gestión técnica y la creación de capacidades que necesitan los gobiernos, los

cuerpos regionales de pesca y la industria asegurando la existencia de un marco institucional, científico y jurídico adecuado para introducir, apoyar y hacer cumplir los derechos de tenencia y acceso a los recursos respetando al mismo tiempo los derechos de las actuales y futuras generaciones. Además, se ocupa de los principios más generales de los derechos humanos en cuanto a la definición y asignación de los derechos y apoya el empoderamiento de las comunidades pesqueras a través de la inclusión social, la creación de capacidades y la difusión de buenas prácticas para minimizar el impacto de la pesca sobre el medio ambiente y para mejorar la seguridad en el mar. La implementación del enfoque ecosistémico a la pesca (EEP) como una estrategia que además permite establecer y mejorar la inclusión de la pesca en otras actividades que comparten y pueden competir por los recursos. Los resultados esperados incluyen mejorar la gestión pesquera, la reducción de la capacidad, la proporción de poblaciones sobreexplotadas, la reducción de la captura incidental y descartes, y una mejor situación de conservación de ecosistemas y hábitats acuáticos.

ii) Programa de asociación para la promoción de la acuicultura a nivel mundial (GAAP)

A pesar de haber logrado un buen progreso en términos de expansión, intensificación y diversificación la acuicultura mundial no ha crecido de manera uniforme en todo el mundo. El sector tiene que prestar especial atención a los países y regiones donde la demanda futura de pescado será significativa también considerando que el sector está relativamente subdesarrollado en términos de recursos humanos y técnicos. El objetivo de la GAAP⁸ es contribuir al aumento sustentable la producción global de la acuicultura para satisfacer la creciente demanda de pescado de una población mundial que crece. El Programa a través de la acción concertada de múltiples agencias e instituciones colaboradoras y participantes incluyendo el sector privado contribuirá a este objetivo.

El programa GAAP tiene una perspectiva de 10 a 15 años, y un proceso por etapas. La primera fase abarcará un período de cinco años durante el cual se espera llevar a cabo un primer grupo de actividades globales y regionales que han sido seleccionadas a través de un proceso de diagnóstico y priorización y cuya implementación se realizará con el apoyo de alianzas clave. Cada uno de los proyectos e iniciativas conduciendo a resultados con alto impacto en seis resultados principales: 1) Políticas acuícolas, estrategias, leyes, códigos y directrices adecuadamente adaptadas a niveles nacionales regionales y globales con instituciones fortalecidas para su implementación⁹; 2) Los riesgos ambientales y a la biodiversidad asociados a la acuicultura se reducen al mínimo

⁸ <http://www.fao.org/cofi/38663-04a65ec03387c727a20e4415f1089220b.pdf>

⁹ Se enfatizan los aspectos de bioseguridad, emplazamiento espacial de la acuicultura aspectos de capacidad de carga y minimización de la interacciones negativas con otros usuarios incluyendo la pesca de acuerdo con un enfoque ecosistémico (EAA)

y el sector se convierte en un productor más eficiente de alimentos de origen animal; 3) Enfoque colaborativo para abordar las cuestiones de la acuicultura y promover el desarrollo sostenible de la misma es fomentado y mejorado; 4) El comercio mundial y regional de la acuicultura es rentable, justo, seguro y equitativa, en particular, salvaguardando los intereses de los pequeños productores; 5) Medidas de adaptación y mitigación para hacer frente al cambio climático, según lo acordado a nivel mundial y regional, se aplican de manera proactiva; y 6) Las innovaciones en sistemas de producción acuícola y los servicios financieros, incluidos los mecanismos de acceso especialmente para los pequeños productores se promueven y mejoran.

Para facilitar la implementación del programa GAAP, habría cinco posibles áreas amplias de participación conjunta por parte de colaboradores y entidades asociadas en esta actividad: (a) Desarrollo y proyectos técnicos; (b) Diálogo sobre políticas; (c) Normas y el establecimiento de estándares; (d) Promoción y comunicación, (e) Gestión del conocimiento y la difusión.

Se promoverán las alianzas público-privadas para establecer centros de investigación y extensión regionales y sub-regionales, cuando proceda y se coordinara así mismo con los mecanismos regionales y redes de acuicultura como socios clave.

iii) Medios de vida y sistema alimentario

Dada la gran importancia del comercio de los productos pesqueros para los medios de vida y el sistema alimentario, este componente del Crecimiento Azul intenta incrementar el apoyo a los países y organizaciones de la industria en cuanto a desarrollar políticas de agregación de valor, promoción del comercio, mejorar desempeño económico, la seguridad alimentaria, la sostenibilidad y la protección social con especial atención a la igualdad de género y a los pequeños productores y pescadores. Con una transición a una gestión más sostenible de la pesca, promoverá asociaciones público-privadas que apoyan la inversión en infraestructura, la tecnología y las prácticas para aumentar la adición de valor y calidad. El Subcomité del COFI sobre Comercio Pesquero fomentará la consulta y el debate internacional propicio para, transparentar y facilitar el acceso a los mercados y regímenes comerciales. Se mejorará el apoyo a la elaboración e implementación de normas bajo el Codex y otros estándares del mercado como eco-etiquetado y de trazabilidad para combatir la pesca no reportada y no declarada. Se prestará mayor asesoramiento sobre precios y tendencias del mercado, y mejoramiento de las prácticas de manejo para reducir las pérdidas en post cosecha y mejorar la calidad. Para la pesca en pequeña escala, el apoyo se centrará en las políticas y la capacidad de asegurar la pesca y los derechos sociales y el bienestar, el acceso a programas de protección social y el microcrédito, reducir el trabajo infantil y la desigualdad de género. Se enfatizarán las actividades de apoyo a comunidades costeras de países en desarrollo en cuanto a la promoción de ecoturismo y la pesca deportiva sostenible.

iv) Crecimiento económico a partir de los servicios ecosistémicos

Los océanos y cuerpos de agua continentales desempeñan un papel clave en la regulación de la atmósfera y el clima mientras que las zonas costeras brindan protección contra las inundaciones, control de la erosión y actúan como sumidero de residuos y nutrientes, sobre todo desde la agricultura. Los océanos, manglares, marismas, pastos marinos y algas constituyen una fuente muy importante de absorción de carbono. Dado el valor de estos ambientes en el contexto de la restauración / protección de la capacidad de secuestro de carbono existe un mercado viable para el comercio de carbono tal como se hace en ambientes terrestres. Por otra parte en el caso de las aguas continentales la pesca y la acuicultura pueden contribuir a la mayor protección y al valor agregado de bosques y pantanos como sumideros de carbono. También es importante resaltar el valor vital de los ecosistemas acuáticos que mantienen biodiversidad y que ofrecen refugios reproductivos de relevancia para la pesca y a menudo son amenazados por esta y por otras actividades. Es necesario entonces facilitar la protección y la creación de áreas de conservación cuando sea necesario, sin disminuir las fuentes de trabajo y alimento de las comunidades locales.

La BGI ayudará en el desarrollo de regímenes regulatorios nacionales y enfoques que identifiquen e incluyan instrumentos económicos (impuestos a la contaminación, el pago por servicios ambientales etc), la creación y difusión de conocimiento, investigación, herramientas, capacitación, información sobre transacciones etc. que faciliten el reconocimiento del valor de estos servicios ecosistémicos y una transición hacia un crecimiento azul considerando a la vez las necesidades de alimento y desarrollo de las comunidades costeras. Es importante identificar mecanismos para coordinar también con las iniciativas regionales dentro del nuevo marco estratégico de FAO.

Implementación de la iniciativa

Dentro del nuevo marco estratégico de FAO; la BGI, está amparada principalmente bajo el Objetivo Estratégico¹⁰ “Aumentar y mejorar la provisión de bienes y servicios procedentes de la agricultura, la silvicultura y la pesca de manera sostenible”, allí se agrupan los productos y servicios (P/S) de importancia directa para los ecosistemas acuáticos, la pesca y la acuicultura. Sin embargo esta iniciativa se extiende a otros P/S en otros objetivos estratégicos y también a través de las iniciativas regionales que repercuten en la condición y rendimiento de los ecosistemas acuáticos y en las comunidades que dependen de ellos.

A nivel regional, en 2014-2015 la aplicación de la BGI se prevé en el marco de iniciativas regionales e inicialmente enfocándose a un número limitado de países de diferentes regiones que han expresado su interés y apoyo.

El BGI es un importante vehículo para la movilización de recursos de apoyo y está siendo promovida en ese sentido además de servir como un foco de

¹⁰ Las recomendaciones del Subcomité de acuicultura de COFI (COFI SCA) en relación a definir prioridades regionales de acción.

atención en los foros internacionales. Además, en el ámbito mundial, la Iniciativa está permitiendo a la FAO alinearse mejor con importantes iniciativas globales lideradas por instituciones hermanas y colaboradoras (e.g. PNUMA, Banco Mundial, GEF, IMO, IUCN, World Fish Center) y liderar la agenda mundial de la pesca y la acuicultura sostenible. La iniciativa considera también la activa involucración del sector privado, productores y consumidores.

Durante la Sesión VII del Subcomité de Acuicultura de COFI realizada en San Petersburgo, Rusia, en 2013, la Secretaría presentó una propuesta de marco estratégico para reforzar el papel del Subcomité de Acuicultura del Comité de Pesca en la promoción del desarrollo de la acuicultura. Presentó además dentro del mismo marco el Programa de asociación para la promoción de la acuicultura a nivel mundial (GAAP).

El Subcomité apoyó en general ambos documentos si bien solicitó definir en más detalle las prioridades en un plan de trabajo explícito y esferas específicas de acción a corto, mediano y largo plazo, además de garantizar que dichas prioridades estén debidamente integradas en los nuevos objetivos estratégicos de la FAO y los mecanismos estratégicos para su implementación. Otra recomendación importante fue la necesitada de coordinar apropiadamente con los cuerpos regionales, redes y mecanismos intergubernamentales de pesca y acuicultura.

Si bien diversos países miembros presentaron una serie de temas que podrían ser prioritarios¹¹ el subcomité apoyó la opción de adoptar un enfoque regional para la elaboración del marco estratégico. A este respecto, se recomendó llevar a cabo talleres a escala regional a fin de establecer prioridades tomando en cuenta posible procesos previos o concurrentes a nivel regional, preferiblemente antes de las próximas conferencias regionales de la FAO, y prestando la debida atención a asociaciones innovadoras y progresivas, incluyendo la cooperación Sur-Sur y las asociaciones entre el sector público y el privado.

En apoyo del marco estratégico y del GAAP, el Subcomité convino en la identificación de prioridades mundiales transversales al tiempo que se atenderían también las prioridades regionales y propuso la siguiente secuencia: i) Celebrar consultas a través de reuniones o talleres regionales, redes y otros mecanismos para establecer temas prioritarios en el desarrollo de la acuicultura; y ii) La Secretaría de COFI SCA debería analizar y sintetizar las conclusiones de las consultas regionales y difundir los resultados entre los miembros, para debatirlos, al menos seis meses antes de la siguiente reunión del Subcomité.

Se invita a COPESCAALC a:

Comentar y aportar una vision regional para la IBG y GAAP; y

- 1) Considerar la presente audiencia y oportunidad para generar prioridades estratégicas para la acuicultura que puedan ser sometidas a

¹¹ <http://www.fao.org/cofi/40087-0264f77176d9b073e210eeae1c3ab911.pdf>

consideración por la Secretaria del COFI SCA en preparación de la próxima sesión en Octubre del 2015 en Brasil;

- 2) Considerar las recomendaciones relevantes a la Conferencia regional para América Latina y el Caribe.

**LA PESCA CONTINENTAL EN AMÉRICA
LATINA: SU CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA Y
SOCIAL E INSTRUMENTOS NORMATIVOS
ASOCIADOS**

LA PESCA CONTINENTAL EN AMÉRICA LATINA: SU CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL E INSTRUMENTOS NORMATIVOS ASOCIADOS¹²

RESUMEN

Este documento presenta y analiza los datos sobre desembarques de la pesca continental disponibles en la base de datos de la FAO (FishStatPlus) y discute las limitaciones de los mismos.

Se discute también el papel actual y potencial que tendrían las varias formas de pesca continental en América Latina como fuente de empleo y alimentación. Las grandes cuencas sostienen pesquerías bastante importantes desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, sin embargo generalmente carecen de prácticas que aseguren un manejo ecosistémico a nivel regional o de cuenca, en particular en sistemas compartidos. En el presente trabajo se examinan algunos de los mecanismos e instrumentos normativos disponibles para lograr un manejo de recursos transfronterizos que sea ecológico y socialmente sostenible.

El objetivo de este documento es presentar una síntesis del estado de la pesca continental en América Latina, analizar su contribución a la seguridad alimentaria y a la mitigación de la pobreza y examinar una serie de mecanismos e instrumentos normativos disponibles para su ordenación, teniendo en cuenta la información disponible, así como algunas proposiciones y recomendaciones para su manejo sostenible. Resulta de primordial importancia hacer hincapié en la importancia social de esta actividad y su rol para el desarrollo humano sostenible, particularmente para el alivio de la pobreza y el combate a la desnutrición, sin menoscabar la necesidad de lograr un manejo ecosistémico a nivel regional.

Al considerar la documentación existente y los análisis realizados previamente sobre este tema, fuerza es de reconocer que, si bien se dispone de información general de la situación de la pesca continental en sus aspectos biológicos poblacionales, existe escaso conocimiento y pocos análisis sobre su impacto social y económico.

Para lograr lo anterior y particularmente para facilitar el establecimiento de marcos normativos adecuados, es necesario clasificar las pesquerías continentales en América Latina de acuerdo con sus objetivos. Ello es más importante aún al tratarse de las grandes cuencas y especialmente las cuencas compartidas. Con este fin, es menester conocer las magnitudes y dimensiones de cada uno de los tipos de pesquerías, así como su importancia económica y social, en relación con la sostenibilidad de cada una de ellas.

Una clasificación simple (que no necesariamente sea adecuada en todas las cuencas) sería:

¹² Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

- a) *Pesquerías locales: artesanales y de subsistencia* Las pesquerías de subsistencias son las que tienen como primer objetivo la alimentación de los pescadores, sus familias y sus comunidades. El pescado que proviene de esas pesquerías generalmente constituye la fuente principal de proteínas para las poblaciones rurales.
- b) *Pesquerías con fines comerciales (artesanales e industriales)*. Son pesquerías practicadas por personas a tiempo parcial o completo, pero los pescadores obtienen una parte importante de sus ingresos anuales de la pesca. La comercialización de la pesca sostiene parcial o totalmente economías locales a regionales. Esta pesca está destinada a: i) el consumo humano o a: ii) la exportación de peces ornamentales.
- c) *Pesca recreativa o deportiva* Esta pesca, que no necesariamente involucra consumo, es generalmente ejercida por turistas que vienen de centros urbanos fuera de la región. En general, es operada por agentes privados (agencias de turismo, «*lodges* de pesca»), que tienen sede fuera de la región. Sin embargo, esta actividad también tiene el potencial de involucrar y beneficiar las comunidades locales, proveyendo trabajo y buenas remuneraciones.

Esta clasificación permitiría identificar mejor los aspectos fundamentales para el manejo sostenible de estas pesquerías, garantizando su impacto social. En algunas cuencas, como la del Amazonas, se reconocen todas estas actividades pesqueras compartiendo en algún grado partes de la cuenca. No obstante, en la situación actual, la pesca para el consumo humano es la que genera mayor impacto como medio de vida para las poblaciones ribereñas.

Contribución, situación y tendencias recientes en la pesca continental de América Latina

La síntesis más reciente de la situación de la pesca continental en la región, se encuentra en el informe del seminario «Manejo Pesquero Responsable en grandes cuencas y embalses de América Latina» (FAO/Fish Code 2004), el cual hizo varias recomendaciones importantes. Aparte de la aplicación del Código de Conducta para la Pesca Responsable (FAO 1995), el seminario recomendó:

- Implementar e incentivar planes de manejo de recursos para cada cuenca para incorporar principios ecológicos y productivos.
- Favorecer la descentralización de las decisiones a los cuerpos administrativos locales.
- Asignar derechos de explotación a las comunidades locales y fortalecerlas para su organización y para el manejo de las pesquerías.
- Mejorar la cooperación institucional.

Las pesquerías con destino predominante al consumo humano

La información estadística disponible en la FAO para las pesquerías continentales de América Latina indican que el nivel de los desembarques continentales alcanzó su pico máximo durante la década 1996-2005 en el año

2004 con 552 000 toneladas para luego descender levemente en 2005 cuando se desembarcaron 546 000 toneladas. Este último volumen corresponde al 5,7 por ciento de las capturas continentales mundiales, al 2,9 por ciento de las capturas regionales y al 2,7 por ciento de la producción pesquera total de América Latina (incluida la acuicultura) indicando una tendencia bastante estable de participación a lo largo de la década considerada (FAO, 2007). Debe notarse que los desembarques regionales muestran un alto grado de concentración en un número pequeño de países ya que el 90 por ciento del total de las capturas se concentra en sólo seis de ellos (Brasil: 45 por ciento; México: 18 por ciento; Venezuela: 9 por ciento; Perú: 7 por ciento; Argentina: 6 por ciento; y Colombia: 5 por ciento) (FAO Servicio de Información y Estadísticas de Pesca y Acuicultura, 2007, Figura 1). También debe tenerse en cuenta que la importancia relativa de la pesca continental en relación con la pesca marítima muestra grandes diferencias según los países. Con la obvia exclusión de los países mediterráneos (Paraguay y Bolivia) donde las capturas continentales constituyen el 100 por ciento del total, sólo en un número limitado de países de la región muestran singular importancia relativa (Guatemala: 60 por ciento; Brasil: 32 por ciento; Colombia: 24 por ciento y República Dominicana: 15 por ciento) (FAO Servicio de Información y Estadísticas de Pesca y Acuicultura, 2007, Figura 2).

Países como Brasil y México, son responsables del aumento significativo de la producción desde 1960. En Brasil, esa tendencia corresponde a la subida de los desembarques de la pesca industrial en el delta Amazónico, mientras que los avances en México, donde 65 por ciento de la producción es tilapia, son un resultado de la repoblación en embalses a partir de producción acuícola de juveniles. En países como Venezuela, Perú y Cuba, también ha habido un aumento de la producción, pero comparativamente menor en el contexto regional. Otros países como Argentina y Colombia, muestran variaciones temporales, pero sin tendencias claras (Figura 1). Sin embargo, en todos los casos, se reconoce que los reportes de datos de la pesca continental pueden ser insuficientes e incompletos. Por ejemplo, varias publicaciones disponibles para el caso del Amazonas, indican que los datos manejados por la FAO podrían estar subestimando la extracción pesquera de aguas continentales en forma considerable (FAO, 1998; Tello y Bayley, 2001; Carolsfeld *et al.*, 2004). Particularmente, es muy difícil obtener estadísticas de la pesca en grandes ríos debido a su diversidad y alto grado de dispersión en áreas de difícil acceso. En consecuencia, las estadísticas pesqueras normalmente descansan en la pesca comercial, reportando únicamente los desembarques de pescado en puertos principales. Esto excluye los datos de las pesquerías de subsistencia y las del comercio local, las cuales podrían tener un tamaño igual o mayor en algunos países/regiones. Ese problema no solo existe en América Latina. Una revisión reciente de estadísticas pesqueras en Asia Sur-oriental encontró que las capturas reales fueron subestimadas con un factor entre 4 y 21 (Coates, 2002). Ese también podría ser el caso en América Latina, donde se calcula que solo la región de la Amazonia Peruana produce 80 000 toneladas anuales con un valor estimado de 80 millones de dólares EE.UU. y 75 por ciento de la captura proviene de la pesca de subsistencia (FAO, 1998a; Tello y Bayley, 2001).

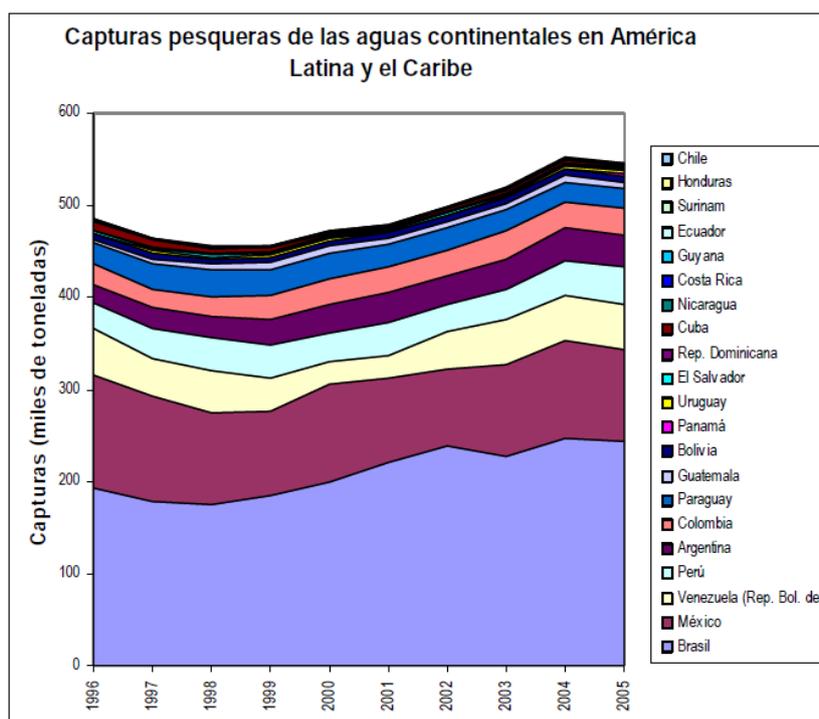


Figura 1. Capturas pesqueras de aguas continentales en algunos países de América Latina y el Caribe hasta el año 2005 (FAO Servicio de Información y Estadísticas de Pesca y Acuicultura, 2007).

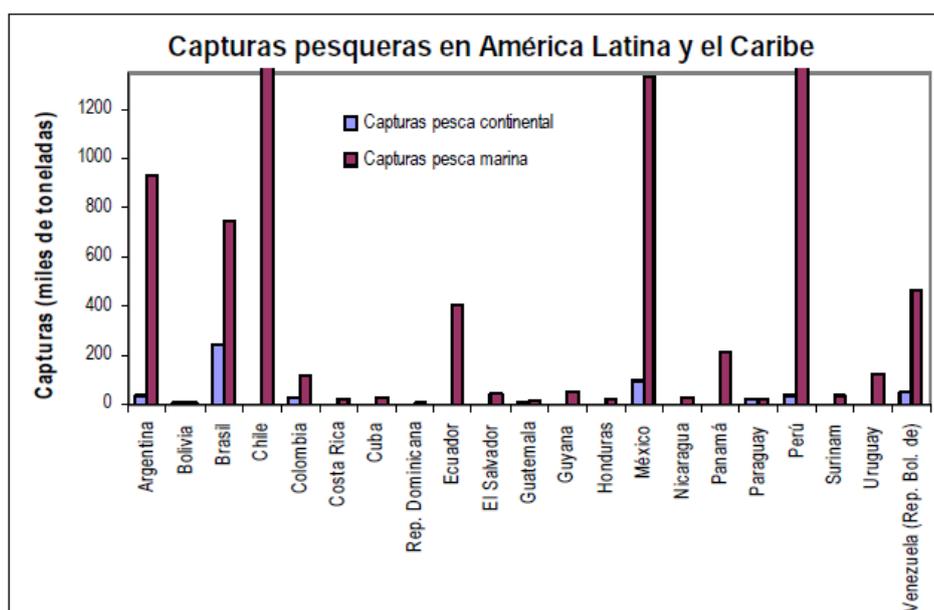


Figura 2. Volúmenes de producción de pesquerías marinas y continentales en países de América Latina y el Caribe en el año 2005 (FAO Servicio de Información y Estadísticas de Pesca y Acuicultura, 2007).

Nota: Las capturas marinas de Chile se estiman a 4 740 000 toneladas y las de Perú a 9 394 000 toneladas.

Desafortunadamente, no existen datos de valoración económica de las pesquerías de aguas continentales ni en los países, ni en consecuencia dentro de la base de datos de la FAO, con la excepción de la pesca de especies ornamentales, cuya magnitud e importancia económica se pueden obtener al menos parcialmente de las estadísticas de comercio de productos pesqueros. La importancia de las pesquerías continentales de captura para la seguridad alimentaria es mucho más significativa de lo que sugiere el volumen de

producción. En las aguas continentales predomina la pesca de pequeña escala (individual o en pequeños grupos). La mayoría del pescado se consume localmente, dentro de la familia del pescador o se vende en circunstancias informales en comercio local. El pescado de origen continental ofrece una, y a veces la única, fuente de proteína de alta calidad accesible para las comunidades rurales y sectores más pobres. Adicionalmente, esta pesca tiene un valor cultural que no se puede convertir directamente en un valor económico.

Estimación de un valor de la producción hipotético y referencial para la pesca continental

En este ejercicio se ha intentado elaborar un valor de la producción «virtual» que puede ser útil para estimular la reflexión sobre los potenciales de la pesca continental en un contexto de su desarrollo sostenible. En la primera columna del Cuadro 1 se han seleccionado las categorías CEIUAPA (Clasificación Estadística Internacional Uniforme de los Animales y Plantas Acuáticos) de grupos de especies que se refieren a la pesca continental. En este caso se incluiría la pesca de especies ornamentales. En la segunda columna se han agrupado los volúmenes de producción de la región para el año 2003 de acuerdo a las categorías mencionadas. En la tercera columna se han seleccionado los precios por tonelada para cada una de las categorías de especies. Estos precios fueron tomados del documento «Estadísticas de Pesca de la FAO—Productos—Volumen 97—2003» (FAO, 2005), páginas 217-219 y son valores colectados con objetivos referenciales por la FAO a nivel mundial. Se trata de precios asignados a grupos de especies según CEIUAPA y se utilizan para estimar el valor de la producción pesquera. Aunque no se trata de datos perfectos, son los únicos datos de precios de primera venta que existen a nivel mundial. El nivel de precios aquí utilizado seguramente es mayor de aquel recibido efectivamente por los pescadores. También es posible que una buena parte de los consumidores de la región no estuvieran en condiciones de pagar estos precios. Sin embargo, los mismos son útiles para evaluar el posible impacto económico de la actividad de captura de la pesca continental si su estructura y organización estuvieran en posición de captar mejores precios en el mercado.

Consumo de pescado

En las grandes cuencas de América Latina, las planicies de inundación forman parte del mejor terreno para la agricultura y las poblaciones humanas se han establecido cerca de los cauces de los ríos desde las épocas tempranas de la colonización humana. La explotación de peces según disponibilidad y necesidad, forma parte de una estrategia de vida flexible que se integra a la agricultura de pequeña escala. La diversidad acuática en América Latina es bastante alta, hasta el momento hay al menos 4 475 especies de peces descritas para la ciencia (Dr. Sven Kullander, com. pers.) y se considera que existen por lo menos 3 000 especies de peces en la cuenca de Amazonas de los cuales se utilizan 234 en la pesquería de consumo comercial (TCA, 1994). Pero también son explotados muchos otros recursos acuáticos y no solo para el consumo, por ejemplo se utiliza plantas y animales (incluso peces) en la medicina tradicional.

Cuadro 1. Estimación del valor* de la producción de la pesca continental en América Latina y el Caribe a precios promedio mundiales – 2003

| Grupo de especies | 2003 | | |
|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| | Desembarques (toneladas) | Precio por tonelada (\$EE.UU.) | Valor producción (\$EE.UU.) |
| Carpas, barbos y otros ciprinidos | 16 112 | 950 | 15 306 400 |
| Crustáceos de agua dulce | 5 931 | 2 510 | 14 886 810 |
| Moluscos de agua dulce | 1 004 | 655 | 657 620 |
| Peces costeros diversos | 164 | 2 050 | 336 200 |
| Peces de agua dulce diversos | 431 764 | 395 | 170 546 780 |
| Peces pelágicos diversos | 1 240 | 495 | 613 800 |
| Anquilas | 23 | 4 100 | 94 300 |
| Salmones, truchas, eperlanos | 767 | 2 300 | 1 764 100 |
| Sabalos | 810 | 640 | 518 400 |
| Tilapias y otros cíclidos | 79 879 | 1 000 | 79 879 000 |
| Otros | 275 | 800 | 220 000 |
| TOTAL | 537 969 | 529 | 284 823 410 |

* El resultado que arroja este cálculo nos dice que el valor de los desembarques «reportados» de la pesca continental en la región habría sido en 2003 de 285 millones de dólares EE.UU. si sus productos hubieran sido vendidos a los precios promedio de referencia del mercado mundial de acuerdo con la lista reportada por la FAO. Sin embargo debe considerarse que este valor podría ser aun muy subestimado.

En América Latina sólo estudios particulares y de caso han enfocado la cuestión de la relevancia social de las actividades pesqueras continentales y en general esos estudios no alcanzan a cubrir las grandes cuencas como un todo. Una excepción es un estudio de circulación restringida sobre las pesquerías amazónicas efectuado por la FAO (1998) donde se calcula que la producción total anual de la cuenca de Amazonas es superior a 420 000 toneladas por año valorado entre 380-540 millones de dólares EE.UU. y que costaría unos 850 millones de dólares EE.UU. reemplazar el pescado con proteína de origen alternativo. La proporción de las poblaciones rurales (incluyendo mujeres y niños) que depende de la pesca como una fuente total o parcial de empleo y alimentación diaria es bastante significativa especialmente en los estratos socioeconómicos más pobres y entre poblaciones indígenas. La falta de facilidades para conservar e infraestructura para trasladar el pescado por largas distancias implica que la mayoría de la producción sea consumida dentro de la cuenca de donde proviene. Esto también significa que hay considerables diferencias entre el papel que juega el pescado en la dieta de las poblaciones en diferentes partes de los países (Coates, 1995). Esta realidad está claramente ilustrada en la geográfica significa que la pesca ornamental tiene una importancia muy significativa en algunas áreas particulares a pesar de su poca importancia a nivel nacional.

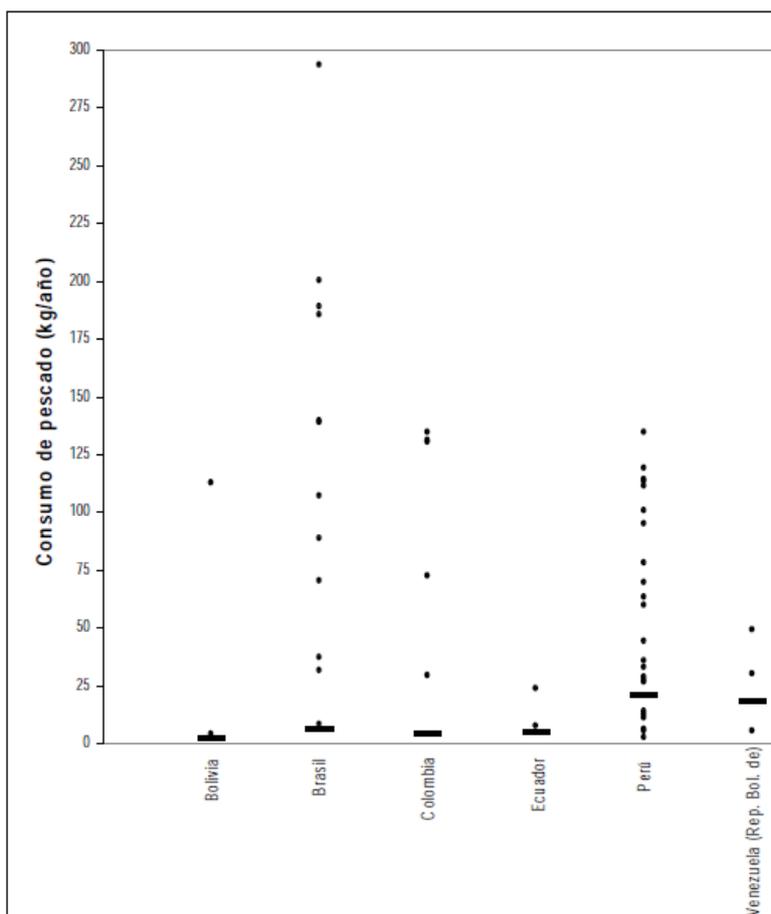


Figura 3. Consumo anual de pescado en la cuenca Amazónica según varios estudios de caso y los promedios de consumo ictico para los países que comparten la cuenca (Valbo-Jørgensen, en preparación).

La pesquería de especies ornamentales y su relevancia económica

Las pesquerías de peces ornamentales a diferencia de aquellas para el consumo humano, sí presentan información sobre su valor económico probablemente porque es esencialmente un producto de exportación. Los datos sin embargo no diferencian entre peces ornamentales de origen de las aguas continentales y marinas. Las estadísticas indican un valor fluctuante en el tiempo, lo cual bien podría significar ausencia o imprecisiones de información. Las tendencias en la valoración económica no se corresponden totalmente con la variación en los volúmenes de exportación (FAO Servicio de Información y Estadísticas de Pesca y Acuicultura, 2007, Figuras 4 y 5).

La pesquería de especies ornamentales puede tener un gran impacto social y económico a nivel local y regional. Por ejemplo, existen datos que muestran que 100 000 personas en Perú se benefician de la captura de peces ornamentales (Gerstner *et al.*, 2006, Cuadro 2). En el Estado de Amazonas (Brasil) se exportan entre 20 y 25 millones de peces ornamentales cada año, siendo el tercer producto extractivo de mayor importancia en el estado (Chao *et al.*, 2001). Sin embargo, la tendencia es que ese tipo de pesca se concentra en ciertas comunidades especializadas. Chao *et al.* (2001), por ejemplo, mencionan que 90 por ciento de las exportaciones del Estado Amazonas en Brasil viene de la comunidad Barcelos, y Ramirez Gil, Pineda y Ajiaco (2000) indican que más de

la mitad de los peces ornamentales de Colombia proviene del departamento de Guainía. Esta concentración geográfica significa que la pesca ornamental tiene una importancia muy significativa en algunas áreas particulares a pesar de su poca importancia a nivel nacional.

Cuadro 2. Valores estimados para la pesquería de especies ornamentales en algunos países de América Latina

| | Millones de peces exportados anualmente | Número de personas empleadas en el sector | Número total de personas que se benefician del sector | Valor (\$EE.UU.) |
|--------------------------|---|---|---|------------------|
| Brasil (Estado Amazonas) | >22 (1997) | 10 000 | NA | 3,0 mio |
| Perú (Amazonas) | 17,9 (1994) | 14 000 | 100 000 | 2,5 mio |
| Colombia | 23,6 (1999) | 5 000 | 50 000 | 4,0 mio |
| Guyana | 5 (1997) | NA | NA | 0,3 mio |

Fuentes: Brasil (Chao *et al.*, 2001), Perú (Gerstner *et al.*, 2006), Colombia (Watson, 2000; IDEAM, 2002), y Guyana (Guyana National Development Strategy, 2001-2010, <http://www.sdn.org.gy/nds/>).

El proyecto PIABA (<http://www.angelfire.com/pq/piaba/>), una organización comunitaria interdisciplinaria para la investigación y producción sostenible de peces ornamentales, ha contribuido a la organización de esa actividad pesquera en la comunidad de Barcelos donde la especie Cardinal Tetra (*Paracheirodon axelrodi*) constituye el 80-90 por ciento de la captura y es una de las bases socioeconómicas de Río Negro.

Situada en los humedales del Rupununi en Guyana hay una empresa *El Dorado Aquarium Traders* que suministra peces al mercado internacional por medio de exportadores nacionales. La empresa fue montada y es operada por comunidades indígenas con apoyo de ONGs. El enfoque es la utilización sostenible de peces ornamentales recolectados de la naturaleza con un mínimo de impacto ecológico y ambiental (Bicknell, Patterson y Tiwari, 2005).

Una de las amenazas al empleo en la pesquería de tipo ornamental es que los peces colectados sean reemplazados por peces producidos masivamente en acuicultura. Tlusty, (2002) analiza las ventajas y desventajas de la acuicultura de especies ornamentales y entre las principales desventajas señala que el cultivo debe evitarse cuando la pesca extractiva bien manejada contribuye a mantener el hábitat y cuando además tiene un gran impacto social y económico. Esos últimos aspectos se perderían en la acuicultura intensiva. Así se revela también la complejidad de la interacción entre las pesquerías y la acuicultura de especies ornamentales, la cual merecería un estudio específico. Sin embargo un estudio de Sanna-Kaisa y Jukka (2004) en la Amazonía peruana revela condiciones de mal manejo en algunas de las pesquerías de peces ornamentales, a la vez que resalta la importancia de esta para los asentamientos humanos locales y la importancia de las organizaciones locales. Gerstner *et al.* (2006) también investigan la situación de las poblaciones de peces ornamentales en la Amazonía peruana y llegan a la conclusión de que, mientras que en algunas áreas hay una disminución en las poblaciones de peces ornamentales que probablemente sea un resultado de sobre pesca, las poblaciones bajo una presión de explotación media no parecen ser afectadas por la pesca.

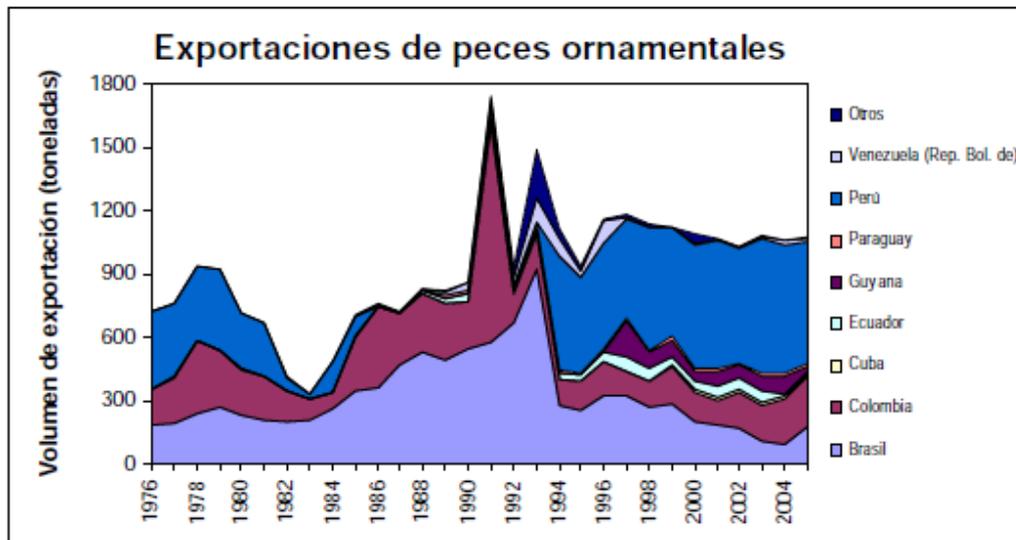


Figura 4. Volumen de exportación de las pesquerías de especies ornamentales (FAO Servicio de Información y Estadísticas de Pesca y Acuicultura, 2007). Los datos no diferencian entre peces ornamentales de origen de las aguas continentales y marinas.

Aunque la mayoría de las especies que se exporta como ornamentales son especies pequeñas, hay ejemplos de conflictos entre la pesca ornamental y la pesca de subsistencia sobre todo cuando se trata de juveniles de especies que crecen a un tamaño mucho mayor como por ejemplo rayas dulce acuícolas (Araújo, 2004a,b), bagres (Tello y Cánepa, 1991; FAO, 2000), arowanas (*Osteoglossum bicirrhosum*) (Environmental News Service, 2005) y *Arapaima gigas* (Ortega y Mojica, 2002).

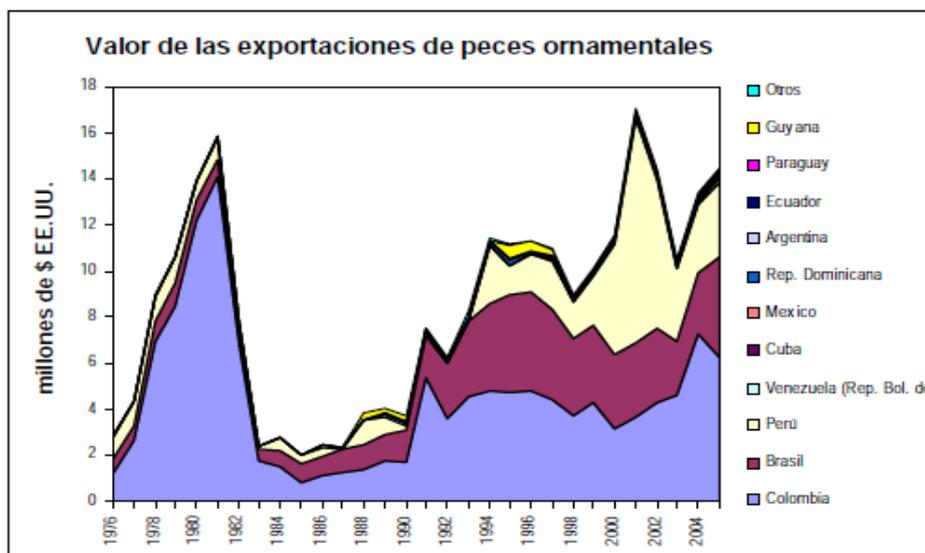


Figura 5. Valor de las exportaciones de peces ornamentales (FAO Servicio de Información y Estadísticas de Pesca y Acuicultura, 2007). Los datos no diferencian entre peces ornamentales de origen de las aguas continentales y marinas.

La pesca recreativa: su importancia económica y su potencial para la disminución de la pobreza

A título comparativo, es importante recordar que el valor económico de la pesca recreativa en aguas continentales en Norte América en el año 2001 alcanzó 35 000 millones de dólares EE.UU. (U.S. Department of the Interior, Fish and Wildlife Service y U.S. Department of Commerce, U.S. Census Bureau, 2002). Cuando se agrega a este valor la actividad económica asociada indirectamente, la cantidad se remonta a los 46 000 millones de dólares EE.UU. (Felder y Nickum, 1992). También se reportan ingresos de más de 4 000 millones de dólares EE.UU. en Canadá y 800 millones de dólares EE.UU. en Nueva Zelanda. En Europa la pesca recreativa crea negocios por un valor aproximado de 25 000 millones de dólares EE.UU. (Cowx, 2002).

En América Latina no existen estimaciones precisas o confiables del valor económico generado por esta actividad a nivel continental. Sin embargo, es una actividad que está creciendo rápidamente y que podría usarse como una herramienta de desarrollo social económico y de conservación biológica. Desafortunadamente, no es posible encontrar información general verificable sobre el impacto socioeconómico de la pesca recreativa en estos países, si bien existen estudios de caso aislados.

Los ejemplos abajo muestran el gran potencial de la pesca recreativa en América Latina pero al mismo tiempo exponen el principal obstáculo que usualmente se desarrolla como una actividad monopolizada por entidades de turismo que suelen excluir o no incluir apropiadamente a las comunidades locales.

En Brasil la pesca recreativa es un negocio que ha expandido considerablemente durante las últimas décadas. El valor de la pesca recreativa en la Amazonía Brasileña sería (incluyendo costos directos e indirectos) de más de 400 millones de dólares EE.UU. (FAO, 1998). El Pantanal de Brasil, importante humedal de la cuenca del Río Paraguay, es visitado por 46 000 pescadores deportivos anualmente lo que rende 35 a 56 millones de dólares EE.UU. (Shrestha, Seidi y Moraes, 2002). Esos avances han sido apoyados por una política nacional de desarrollo de la pesca recreativa (<http://www.ibama.gov.br/pndpa/>) que tendría como objetivo promover este tipo de pesca para transformarla en un medio de desarrollo social y económico sostenible.

Las especies más populares en la pesca deportiva serían cíclidos (Tucunaré) y grandes bagres, las cuales son especies que también figuran en la pesca comercial. Sin embargo, esta actividad se organiza principalmente a través de paquetes turísticos, donde no se involucra a las comunidades pesqueras, y los beneficios creados al nivel local en muchos casos han sido insignificantes. En consecuencia se había generado conflictos con los pescadores artesanales en algunas áreas y por ello se tiende a preferir otras regiones de ríos donde se evitarían estas confrontaciones.

Sin embargo, existen algunas experiencias exitosas, por ejemplo en el Brasil. La pesca con liberación también ha comenzado a ser popular en este país y se ha implementado exitosamente en el estado de Amazonas en la región de Igapó-Açu y en otros lugares con el Tucunaré (Reiss, 2003). En esta zona existen datos

que muestran un aumento del rendimiento de la pesca recreativa en los últimos cinco años y además se ha observado un aumento de otras especies que anteriormente habrían sido sobre explotadas. Así la pesca recreativa bien manejada ha contribuido a la conservación biológica y al desarrollo económico social de comunidades locales debido a los ingresos monetarios asociados a la actividad. Esta misma experiencia se está repitiendo en la Amazonía peruana, en la reserva de Pacaya-Samiria, de acuerdo con los reportes de agencias turísticas (<http://www.explorationsinc.com/xplorfish.html>). Sin embargo, en este último caso, referencias del impacto socioeconómico regional de la actividad no existen. Experiencias de otras cuencas incluyen el estudio por Insaurralde y Balbuena (2001) del Río Paraná en Paraguay, donde se estimó que los ingresos económicos asociados a pesca recreativa en el distrito de Ayolas fuera entre 5 y 7 millones de dólares EE.UU. anuales.

En Argentina se generarían anualmente más de 100 millones de dólares EE.UU. por concepto de pesca recreativa, si bien esta cifra no está en fuentes oficiales. Tan solo en la localidad de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro, se estima que los ingresos anuales de la actividad son del orden de 8 millones de dólares EE.UU. (Vigliano citado por Vigliano *et al.*, 2000). La pesca continental en Argentina ocurre en todo el rango de las principales cuencas de norte a Sur, pudiendo mencionarse entre las más importantes las del Paraná, Río del Plata, Río Negro, Futaleufu y Río Grande, en Tierra del Fuego. Estas últimas dos cuencas compartidas con Chile. Existe una variedad de especies atractivas en la cuenca del Paraná y del Plata, como el Dorado, Surubí y otros bagres, en tanto en las cuencas más australes, la pesca recreativa se concentra casi exclusivamente en salmónidos, especialmente truchas arco iris y marrón. En Argentina existe una legislación de la pesca recreativa bastante específica. Sin embargo, no existe información confiable sobre el impacto socioeconómico de la actividad, adicional a la estimación general de su valor.

En Chile en cambio, los ingresos de la actividad no superarían los 10 millones de dólares EE.UU. Sin embargo, en este país, dada la creciente atención e interés de la actividad, se generó un proyecto de ley de pesca recreativa en el 2003 (aún en discusión), que implica como novedad medidas de administración pesquera descentralizadas, entregándole fuerte tuición a los municipios y autoridades regionales de pesca. En Chile no existe una pesca comercial en aguas continentales y solo se permite la pesca recreativa. Sin embargo en numerosos sitios existe pesca ilegal por parte de pobladores locales, con redes para obtener y comercializar salmónidos. Aquí tampoco existe una evaluación del potencial impacto de la actividad para la superación de la pobreza y el crecimiento económico de las poblaciones locales.

Algunos estudios realizados en la última década (Soto, *et al.*, 2001) revelan que una porción importante de la población de truchas en la cuenca del Río Maullín, incluyendo el gran lago Llanquihue, es extraída ilegalmente. A la vez, un modelo de manejo propuesto por Sanzana (2004) indica que la transformación de esta pesca artesanal ilegal a pesca recreativa, con la incorporación de las comunidades locales, produciría una mejora significativa en los tamaños capturados, mayor rentabilidad económica y podría incrementarse considerablemente el ingreso económico para los pescadores locales que se incorporan a la actividad como guías de pesca, boteros y prestando otros

servicios. Claramente, el avance más significativo, transformando la pesca recreativa en un instrumento de desarrollo para combatir la pobreza, implica una legislación adecuada, además de entrenamiento y capacitación de los actores involucrados, a menudo ambos elementos no están presentes. Estas medidas contribuirían además a reducir los conflictos entre la pesca recreativa y la de subsistencia, cuando estas existen.

Estatus de las poblaciones de peces explotados en aguas continentales

A causa de la distribución heterogénea de las poblaciones humanas dentro de las cuencas de los ríos grandes de América Latina, donde la gran mayoría de la gente se aglomera en las ciudades principales, el nivel de explotación de los recursos pesqueros varía considerablemente dentro de la misma cuenca. Se estima, por ejemplo que la Amazonía de Bolivia tiene potencial para rendir 250 miles de toneladas anualmente (Lauzanne, Loubens y Guennec, 1990) aunque las estadísticas nacionales sugieren que solamente se capture un 1 por ciento de ese potencial (Unidad de Pesca y Acuicultura, 2005). Por otro lado, hay una deficiencia en el suministro de pescado a los centros urbanos como por ejemplo Manaus, y la intensificación de la pesca tiene la implicación de que las especies más solicitadas están desapareciendo de la pesca, sustituidas por carácidos omnívoros con un ciclo de vida corto y una alta fecundidad (FAO, 1998a; Quirós, 2004). Adicionalmente, se cree que mientras las poblaciones de peces podrían sostener los niveles de extracción en ciertos lugares, en otros ello no ocurriría y el crecimiento de las poblaciones humanas que consumen pescado pondría en riesgo la sostenibilidad de la pesca (Bayley, 1982). Este último autor sugiere que un consumo individual de pescado de 122 gramos diarios (44,5 kg/año), para una población mayor que 12 mil personas, requiere de poblaciones de alta productividad cuando se consideran cuencas pequeñas, por lo cual estas pueden ser fácilmente sobreexplotadas.

Sin embargo, las amenazas más grandes contra la biodiversidad acuática y las pesquerías continentales actualmente se encuentran fuera del sector pesquero. Más graves son las destrucciones de hábitat causado por la transformación de las planicies de inundación naturales a tierras cultivables y los cambios en los patrones hidrológicos provocados por la construcción de represas hidroeléctricas. La conservación de la biodiversidad consecuentemente tiene que integrar todas las actividades que afecta el ecosistema ribereño (FAO, 1998a).

La ordenación de las pesquerías continentales: examen, enfoques, mecanismos e instrumentos normativos internacionales disponibles

Las grandes cuencas fluviales en América Latina incluyendo las del Río del Plata, el Amazonas, el Orinoco y muchas de sus sub-cuencas, cruzan varias fronteras internacionales, lo cual significa que las actividades de un país pueden impactar el ambiente acuático y por lo tanto a las pesquerías en un país diferente de aquel donde se originó la actividad. Los ejemplos de impactos ambientales transfronterizos incluyen a las actividades destinadas al manejo de recursos

hídricos para irrigación, la producción de energía eléctrica, o la protección contra inundaciones, la contaminación del agua a gran escala, tal como los derrames de petróleo, o la contaminación con cianuro y mercurio usados en la minería aurífera, y la introducción voluntaria o accidental de especies exóticas en las cuencas. Cualesquiera de estos impactos tienen la potencialidad de afectar los recursos acuáticos vivos lejos del sitio original, incluso en otros países y, en algunos casos, también la salud de la gente que consume pescado. Una represa construida en un país puede afectar, por ejemplo, la hidrología aguas abajo incluyendo otros países, donde potencialmente podría perjudicar a las poblaciones icticas locales así como a los recursos pesqueros compartidos. Al mismo tiempo una gran parte de las especies de peces presentes en las cuencas mencionadas arriba son migratorias y muchas de ellas se desplazan grandes distancias tanto dentro como entre los países ribereños (Petre, 1985; Ruffino y Barthem, 1996; Barthem y Goulding, 1997; Carolsfeld *et al.*, 2004; Petre *et al.*, 2004); ello significa que aún en las situaciones en que un impacto sobre una especie particular está confinado a un área local, los efectos sobre la especie en cuestión pueden ser percibidos por la gente que explota el mismo recurso pesquero lejos del área. Dichos impactos pueden incluir la destrucción de hábitat claves, prácticas pesqueras no sostenibles, cambios en la calidad del agua debidos a la contaminación (por ejemplo con pesticidas), o la construcción de embalses o represas que impiden la migración de los peces (Coates, Poulsen y Viravong, 2000).

Los peces migratorios generalmente se caracterizan por movimientos de grandes poblaciones en un corto tiempo, durante el cual son más vulnerables a operaciones intensivas de pesca estacional (Barthem y Goulding, 1997; Valbo-Jørgensen, Marmulla y Welcomme, *en prensa*). Esto puede promover pesquerías industrializadas de gran escala o de gran inversión de capital, como por ejemplo la pesquería de grandes bagres en el Amazonas (Barthem y Goulding, 1997) y la de carácidos en el Río del Plata (Quiros, 2004); además, los requerimientos de retornos sobre el capital de inversión pueden exacerbar los problemas de sobreexplotación (Barthem y Goulding, 1997; Coates, Poulsen y Viravong, 2000) en un sistema que de otro modo está dominado por aparejos de pequeña escala y baja inversión usados a tiempo parcial, donde el esfuerzo responde más generalmente en armonía con las fluctuaciones naturales de las poblaciones de peces (Coates, 1995; Silvano y Begossi, 2001). Además, muchas de las migraciones están asociadas con fenómenos reproductivos (Oldani, 1990; Carolsfeld *et al.*, 2004); y la concentración de poblaciones reproductivas en sitios particulares de desove les hace todavía más vulnerables a la pesca (Coates, Poulsen y Viravong, 2000; Carolsfeld *et al.*, 2004).

Manejo de recursos transfronterizos

Los principios del manejo de poblaciones transfronterizas son similares a aquellos de cualquier otra pesquería, i.e. se debe manejar la explotación e integridad ambiental con una perspectiva de sostener los beneficios socioeconómicos y generar una utilización equitativa de los recursos (Quirós, 2005). Sin embargo, alcanzar esos objetivos es más complicado para las especies migratorias.

En las grandes cuencas fluviales, la pesca de muchas especies importantes puede implicar varias poblaciones distintas que potencialmente muestran diferentes patrones de migración y reproducción (Bonetto, 1986; Quirós y Vidal, 2000), de los cuales algunos pueden ser transfronterizos y otros no. Además, el rango de distribución de algunas poblaciones se puede sobreponer, mientras que otras pueden ser mejor definidas (Quirós y Vidal, 2000). Para desarrollar estrategias de manejo en el caso de poblaciones de peces transfronterizos, es crucial que las poblaciones sean identificadas, puesto que cada una constituye una unidad de manejo separada y puede tener sus propios requerimientos de manejo; por lo tanto si las unidades de manejo no se identifican adecuadamente, será imposible desarrollar una estrategia con medidas de manejo sensatas y viables.

Los diversos hábitats que soportan a estos recursos migratorios se encuentran a menudo en zonas diferentes y desempeñan papeles distintos en los ciclos de vida de los peces; por lo tanto, resultan afectados por diferentes actividades, que pueden ser realizadas por una gama de grupos de interés y gentes con sus propias motivaciones. El manejo efectivo de las poblaciones transfronterizas exige una gestión cooperativa de todas los participantes que directamente explotan el recurso o cuyas actividades podrían tener un impacto sobre él (Coates, Poulsen y Viravong, 2000; Quirós, 2005). En consecuencia, el manejo debe operar efectivamente a todos los niveles necesarios i.e. regional, nacional y local. Aunque puede ser deseable, no se requiere la interacción directa entre las partes interesadas a nivel local, en la medida que cada actor implemente medidas de manejo apropiadas que sean compatibles con el objetivo de sustentar regionalmente los recursos compartidos (Coates, Poulsen y Viravong, 2000). En las grandes cuencas fluviales, la solución más práctica es adoptar un enfoque de sub-cuenca, dividiendo la cuenca en unidades de gestión más manejables de acuerdo con su ecología, cada unidad debe ser manejada al nivel adecuado por las partes correspondientes (Hoggarth *et al.*, 1999). En este proceso es fundamental que cada unidad de gestión aplique un manejo consistente con los requisitos de la unidad superior (por ejemplo, comunidades a distrito, distrito a provincia, etc.), finalmente hasta los niveles transfronterizos y de cuencas (Hoggarth *et al.*, 1999). Es igualmente crítico identificar a las partes responsables de manejar los elementos individuales en el sistema de gestión (Figura 6). Un sistema de manejo efectivo será aquél donde la gestión tiene lugar al nivel apropiado, pero donde los esfuerzos combinados de los individuos, grupos, comunidades, distritos, provincias, así como las acciones nacionales e internacionales conducen a la sostenibilidad de los recursos, incluyendo los hábitats que los soportan, a nivel de la cuenca.

Grandes sectores de las principales cuencas fluviales en América Latina permanecen aún esencialmente sin ser manejadas debido a la dificultad de poner en práctica regulaciones impuestas a las comunidades sin haberlas consultado. Sin embargo, existen iniciativas locales para el manejo de poblaciones de peces como por ejemplo en varias partes del Amazonas (ver entre otros Isaac, Ruffino y McGrath, 1998; Castro, McGrath y Crossa, 2000; Pinedo *et al.*, 2000; Oliveira y Cunha, 2000; Almeida, Lorenzen y McGrath, 2002; McGrath, Cardoso y Sá, 2003; Oviedo y Bursztyn, 2004), aunque muchas veces tales esquemas no son formalmente reconocidos por las autoridades.

Generalmente, éstos son sistemas de manejo tradicionales basados en la comunidad, que apuntan a controlar el esfuerzo pesquero y proteger el hábitat de los peces; en muchos casos las comunidades involucradas han sido apoyadas por organizaciones no gubernamentales (ONG) o por proyectos con diversos grados de participación del gobierno local. Dichos arreglos necesitan ser formalizados para darles una base legal y el sistema de gestión debe ser evaluado y mejorado según los principios del «manejo adaptativo». Hay sólo unos pocos casos donde esto ha sucedido (Begossi, 2002); uno de éstos es el «Programa Pacaya Samiria» en Perú donde tres comunidades están co-manejando sus pesquerías (Águila, Tang y Piana, 2003), otros ejemplos son la Reserva Extractiva del Juruá Superior que cubre 5 000 km² y que es manejada por 6 000 personas que viven allí (Begossi *et al.*, 2000), y la *Reserva de Desarrollo Sustentable de Mamirauá*, que cubre un área de 1,1 millones de hectáreas en la planicie de inundación amazónica (Queiroz y Crampton, 1999, <http://www.mamiraua.org.br>). En el último caso los usuarios locales allí han tenido éxito evitando que entren al área grandes barcos pesqueros de Tefé y han tenido así un mejor acceso al recurso (http://www.ramsar.org/cop7/cop7_press_e_5.htm). Bajo estos acuerdos, se otorga primera prioridad a los requisitos de manejo para los hábitats o poblaciones sensibles o vulnerables. Sin embargo, es importante recordar que aunque se necesita aplicar el manejo a nivel local, también se necesitan iniciativas nacionales para vincular las necesidades de manejo locales con las internacionales (Valbo-Jørgensen, Marmulla y Welcomme, *en prensa*).

Para ser efectivas, las agencias nacionales deben, a la vez que promueven el co-manejo tanto de poblaciones locales como transfronterizas, vincularse simultáneamente con agencias pertinentes de otros países en relación con las necesidades de manejo conjunto (Coates, Poulsen y Viravong, 2000). Sin embargo, los esquemas de manejo existentes típicamente se enfocan sobre pequeñas áreas con límites naturales, tales como los lagos individuales donde el acceso y el cumplimiento de las regulaciones se pueden controlar y no hay coordinación entre las diferentes iniciativas. Por lo tanto, no es sorprendente que sean principalmente las especies residentes como por ejemplo *Arapaima gigas* las que se han beneficiado por estos esquemas, mientras que las especies migratorias, tales como los grandes bagres aún están disminuyendo en su abundancia (Crossa, en Castro, McGrath y Crossa, 2000).

Las necesidades reales de manejo para una población particular dependerán de los requerimientos biológicos específicos de las especies y de las amenazas a su sostenibilidad. Si bien puede ser difícil formular planes de manejo para cada una de las especies en una cuenca tan rica como, por ejemplo la del Amazonas, los requisitos especiales de las especies migratorias para un enfoque de manejo holístico las convierten en excelentes indicadores de la salud del ecosistema (Poulsen, 2003). En otras palabras, si a las poblaciones de peces migratorios les está yendo bien, hay una buena razón para creer que otras especies estarán también en buenas condiciones.

La situación más problemática surge allí donde las actividades locales tienen un impacto sobre una población transfronteriza que no es explotada localmente. Esto puede suceder por ejemplo, donde las áreas de cría se sitúan en una zona

donde son amenazadas, por ejemplo en las cabeceras de aguas que pueden ser afectadas por la extracción de depósitos aluviales de oro o petróleo, si bien la población se explota principalmente en otra parte aguas abajo. Petreire *et al.* (2004) también mencionan que los grandes bagres migratorios son perturbados en sus sitios de desove en el Amazonas Superior por las maquinas usadas para la extracción de oro aluvial; ello puede afectar el éxito del desove y por lo tanto a toda la población de la especie a través de varias naciones diferentes. Las perspectivas de un buen manejo bajo tales circunstancias son menos promisorias, especialmente donde tales interacciones entre los disturbios locales y los impactos transfronterizos no se entienden completamente (Coates, Poulsen y Viravong, 2000).

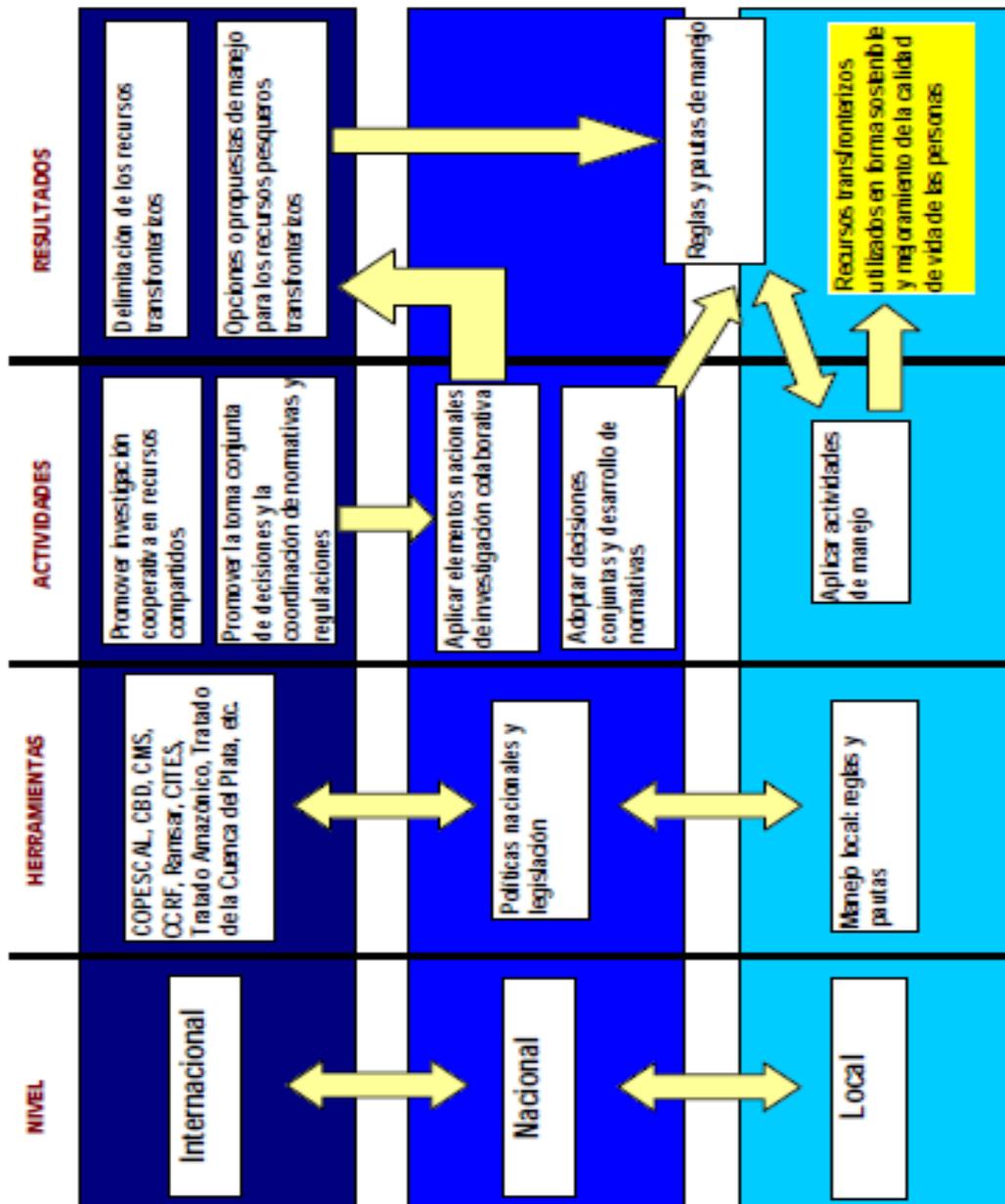


Figura 6. Marco preliminar para el manejo de las poblaciones transfronterizas de peces. Modificado de Coates, Poulsen y Viravong, 2000).

Recuadro 1. El Código de Conducta para la Pesca Responsable (CCPR) elaborado por la FAO (FAO, 1995)

Artículos del Código de Conducta para la Pesca Responsable de importancia particular para poblaciones de peces transfronterizos (FAO 1995):

Artículo 6.12 - «Los Estados[...] deberían cooperar ... con el fin de promover la conservación y ordenación y asegurar la pesca responsable y la conservación y protección eficaces de los recursos acuáticos vivos en toda su zona de distribución, teniendo en cuenta la necesidad de medidas compatibles en las áreas situadas dentro y fuera de la jurisdicción nacional.»;

Artículo 7.1.3 - «Por lo que respecta a las poblaciones de peces transfronterizas, poblaciones de peces transzonales, [y] poblaciones de peces altamente migratorios [...] cuando éstas sean explotadas por dos o más Estados, los Estados en cuestión, ... deberían cooperar para velar por la conservación y ordenación eficaz de los recursos. Ello debería realizarse estableciendo, cuando proceda, una organización o arreglo bilateral, subregional o regional de ordenación pesquera.»;

Artículo 7.3.1 - «La ordenación pesquera, para ser eficaz, debería contemplar la unidad de población en su totalidad y en toda su zona de distribución y tener en cuenta las medidas de gestión previamente acordadas, establecidas y aplicadas en la misma región así como todas las extracciones, la unidad biológica y demás características biológicas de la población. Deberían utilizarse los datos científicos más fidedignos disponibles para determinar, entre otras cosas, la zona de distribución del recurso y la zona a través de la que emigra durante su ciclo vital.»;

Artículo 7.3.2. se refiere a la necesidad de los Estados de realizar un manejo de las poblaciones transfronterizas que sea compatible y logrado de una manera consistente con los derechos, las competencias y los intereses de los Estados en cuestión.

Artículo 9 del Código se refiere al desarrollo responsable de la acuicultura. Los siguientes artículos son especialmente relevantes para las poblaciones transfronterizas:

Artículo 9.1.2. «Los Estados deberían promover el desarrollo y la ordenación responsable de la acuicultura incluyendo una evaluación previa, disponible de los efectos del desarrollo de la acuicultura sobre la diversidad genética y la integridad del ecosistema [...]»;

Artículo 9.3 se refiere al uso responsable de recursos genéticos, el Artículo 9.3.1, en particular, estipula: «Los Estados deberían conservar la diversidad genética y mantener la integridad de las comunidades y ecosistemas acuáticos mediante una ordenación adecuada. En particular, deberían tomarse medidas para reducir al mínimo los efectos perjudiciales de la introducción de especies no nativas o poblaciones alteradas genéticamente utilizadas en la acuicultura, incluida la pesca basada en el cultivo, especialmente en aguas donde haya posibilidades significativas de que esas especies no nativas o poblaciones alteradas genéticamente, se propaguen a aguas sometidas tanto a la jurisdicción del Estado de origen como a la de otros Estados [...]».

El papel de los acuerdos y tratados internacionales en el manejo pesquero

Una oportunidad importante con respecto a mejorar el manejo consiste en usar los acuerdos o foros regionales existentes como una base para desarrollar mecanismos, políticas y estrategias más específicas, para la colaboración transnacional en el manejo, incluyendo una mejor cooperación en el tema mucho más complejo, y a menudo más polémico, del manejo de los recursos hídricos internacionales (Coates, Poulsen y Viravong, 2000). El uso de tales acuerdos también debiera contribuir a mejorar los beneficios y el impacto social de las pesquerías continentales en América Latina.

La FAO y el Código de Conducta para la Pesca Responsable

El Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (CCPR) es un instrumento para desarrollar buenas prácticas y políticas para las pesquerías de captura y la acuicultura sostenibles. Aunque el CCPR es un instrumento voluntario, sus principios rectores son internacionalmente aceptados para el manejo de pesquerías. El Código fue desarrollado para cubrir tanto las pesquerías continentales como las marinas y es apropiado para el manejo de la mayoría de las poblaciones de peces, incluyendo las transfronterizas (Recuadro 1).

El CCPR es complementado por una serie de pautas técnicas referidas a cómo implementar disposiciones específicas (e.g. Enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies (FAO, 1997); La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca (FAO, 2003), y La pesca continental (FAO, 1998b).

La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres y su aplicación a América Latina.

En la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CEM) existen algunos mecanismos para ayudar a enfocar la atención de los legisladores y encargados estatales sobre la situación especial de las poblaciones transfronterizas (Recuadro 2). El foco principal de este tratado se centra sobre los mamíferos y las aves, actualmente sin mencionar ninguna especie regional de peces en los apéndices. La Convención es aplicable sin embargo a todas las especies migratorias y el hecho de que varios de los países en las principales cuencas fluviales de la región son signatarios, la convierte potencialmente en un instrumento importante para el manejo de las poblaciones transfronterizas.

Recuadro 2. La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres – www.cms.int

La Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres apunta a conservar las especies migratorias terrestres, marinas y de aves a través de su ámbito de distribución. Es un tratado intergubernamental, concluido bajo el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, referido a la conservación de la fauna silvestre y de los hábitats en una escala global. En la región de Centro y Sud América: Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay son actualmente signatarios del acuerdo.

La CEM actúa como una Convención marco. Los Acuerdos pueden abarcar desde tratados vinculantes hasta instrumentos menos formales, tales como Memoranda de Entendimiento y se pueden adaptar a los requisitos de regiones particulares. El desarrollo de modelos adaptados según las necesidades de conservación a través del ámbito migratorio es una capacidad única de la CEM.

«Se invita a las Partes [contratantes] a adoptar medidas en orden a concluir acuerdos sobre toda población o toda parte de ella geográficamente aislada, de toda especie o de todo grupo taxonómico inferior de animales silvestres, si individuos de esos grupos franquean periódicamente uno o varios límites de jurisdicción nacional.»

«Será objeto de cada Acuerdo volver a poner, o mantener, en estado de conservación favorable a la especie migratoria en cuestión [...] "el estado de conservación" será considerado como "favorable" cuando:

- 1) *los datos relativos a la dinámica de las poblaciones de la especie migratoria en cuestión indiquen que esta especie continuará por largo tiempo constituyendo un elemento viable de los ecosistemas a que pertenece;*
- 2) *la extensión del área de distribución de esta especie migratoria no disminuya ni corra peligro de disminuir a largo plazo;*
- 3) *exista y seguirá existiendo en un futuro previsible, un hábitat suficiente para que la población de esta especie migratoria se mantenga a largo plazo; y*
- 4) *la distribución y los efectivos de la población de esta especie migratoria se acerquen por su extensión y su número a los niveles históricos en la medida en que existan ecosistemas potencialmente adecuados a dicha especie, y ello sea compatible con su prudente cuidado y aprovechamiento;»*

El primer paso bajo la CEM sería establecer qué especies y poblaciones se comparten y entre cuáles regiones/países y si son vulnerables y a qué amenazas. Una vez que las poblaciones relevantes han sido declaradas recursos transfronterizos, los países deben seguir adelante para identificar las medidas particulares de manejo que se requieren. La información necesaria se obtiene más eficientemente accediendo al conocimiento ya existente a niveles nacionales y locales. El conocimiento de la gente local que habita en el área es un recurso valioso al respecto; ellos viven dentro de la cuenca fluvial y por lo tanto forman parte del ecosistema del cual dependen para su sustento. Su conocimiento incluye tanto la ecología como el uso humano de los recursos acuáticos vivos, *i.e.* consumo, procesamiento y comercialización (Begossi *et al.*, 2000; Valbo-Jørgensen y Poulsen, 2000; Poulsen, Hartman y Mattson, 2003).

Una de las ventajas de usar el conocimiento local es que cubre los horizontes de largo plazo (a veces varias generaciones) y aunque el conocimiento de cada individuo se asocia con un lugar muy específico, es posible revelar patrones de gran escala recompilando sistemáticamente el conocimiento sobre grandes áreas (Valbo-Jørgensen y Poulsen 2000, Poulsen, Hartman y Mattson, 2003). De acuerdo con esta información, se pueden adaptar acciones específicas de manejo enfocadas sobre los sitios y asuntos claves (por ejemplo los hábitats críticos y corredores de migración, los requisitos de flujo, etc.) y se pueden desarrollar acciones específicas de manejo junto con las comunidades locales adyacentes, que pueden estar involucradas también con la recolección y supervisión adicional de datos (Poulsen, Hartman y Mattson, 2003).

Las especies de alto perfil, como por ejemplo los grandes bagres u otras especies que son importantes para la pesca recreativa y donde existe ya un consenso razonable entre los países respecto a las prioridades y las necesidades de acción, ofrecerán inicialmente los mejores puntos de partida (FAO 2000).

La aplicación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) en las cuencas transfronterizas de América Latina

El CBD es por lejos el acuerdo más avanzado y detallado y el instrumento más completo y cabal actualmente en operación para el manejo de las poblaciones de peces en las cuencas fluviales de América Latina (Recuadro 3). El CBD ha sido firmado, y es jurídicamente vinculante para todos los países miembros de la COPESCAL.

Recuadro 3. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD) (www.biodiv.org)

Las aguas continentales fueron adoptadas como un área temática del CBD en la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes en Bratislava. El programa de las aguas continentales del Convenio promueve el enfoque ecosistémico, incluyendo el manejo integrado de cuencas, como la mejor manera de reconciliar las demandas que compiten por las fuentes en disminución de aguas continentales. Es esencial que el mantenimiento de la biodiversidad sea considerado como una demanda crítica para el uso de agua dulce y manejado en coordinación con otras demandas. El programa identifica las acciones que las Partes necesitan realizar para detener la tendencia de pérdida de la biodiversidad incluyendo la vigilancia y control, la evaluación y valoración de la diversidad biológica de los ecosistemas de aguas continentales, realizando Evaluaciones de Impacto Ambiental de los proyectos de desarrollo hídrico, desarrollo de estrategias de prevención de la contaminación eligiendo y usando tecnologías apropiadas, y promoviendo la cooperación transfronteriza, el manejo basado en el ecosistema y la participación de las comunidades locales e indígenas en todos los niveles apropiados.

El programa de trabajo sobre la diversidad biológica de los ecosistemas de aguas continentales se integra con otros programas de trabajo y temas transversales, particularmente dado que el agua dulce es el principal vínculo entre muchos ecosistemas y asuntos. También promueve la cooperación con otras convenciones y organizaciones a través de los Planes de Trabajo Conjunto, en particular la Convención Ramsar sobre Humedales y la Convención sobre las Especies Migratorias.

El Convenio reconoce la jurisdicción de los Estados sobre sus propios recursos y que la erradicación de la pobreza es una prioridad primordial para los países en vías de desarrollo, pero compromete a las Partes (*i.e.* los Estados) al objetivo de « [...] *la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes y el compartir justa y equitativamente los beneficios resultantes de la utilización de los recursos genéticos [...]*». Las implicaciones que esto tiene para el manejo pesquero todavía no se reconocen ampliamente. Sin embargo, las íntimas vinculaciones que existen entre la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos acuáticos en las pesquerías continentales significan que el Convenio podría utilizarse como un poderoso instrumento para proteger pesquerías importantes pero vulnerables. Como ejemplo se puede mencionar que el Ministerio del Ambiente en Colombia usó el mandato del CBD para iniciar un Inventario Nacional de Biodiversidad en 1997.

Aunque no se hizo referencia particular alguna sobre los peces, el proyecto analizó las amenazas a la biodiversidad y estableció los fundamentos para una Política Nacional de Biodiversidad basada en el conocimiento, conservación y uso sostenible de sus componentes (Carolsfeld *et al.*, 2004). Según lo descrito en secciones anteriores, la diversidad del esfuerzo en las pesquerías fluviales da lugar a un alto grado de participación, cualquier simplificación del ecosistema o reducción de la diversidad de especies reducirá por lo tanto las oportunidades de empleo en el sector, especialmente en las pesquerías de pequeña escala, y se traducirá en pérdidas de medios de subsistencia rurales y marginalización del pescador, independiente de cuáles sean los efectos generales en la producción pesquera total (Coates, 2001). Además, es probable que las faunas y pesquerías menos diversas conduzcan a una intensificación del esfuerzo de pesca menoscabando aún más la sostenibilidad del recurso. Por lo tanto, mantener la diversidad de las pesquerías debe ser un objetivo de manejo en sí mismo (Coates, Poulsen y Viravong, 2000; Coates, 2001).

El CBD también hace referencia específica a la necesidad de los Estados de manejar los recursos transfronterizos. Así, el Artículo 3 indica específicamente que las Partes deben: «[...]asegurarse que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daño al ambiente de otros Estados o de áreas más allá de los límites de la jurisdicción nacional[...]».

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

CITES (www.cites.org) es un acuerdo internacional entre Gobiernos que apunta a asegurar que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no amenaza su supervivencia. La CITES ha sido firmada y es jurídicamente vinculante para 169 países incluyendo todos los miembros de la COPESCAL.

Múltiples recursos acuáticos que se cazan o se recolectan para alimento o comercialización, tal como manatíes y una variedad de reptiles y anfibios, se enumeran ya en uno de los tres apéndices del tratado. Sin embargo, sólo una especie de los peces latinoamericanos, *Arapaima gigas*, está cubierta actualmente por la Convención, apareciendo en el Apéndice II, lo que significa que la especie puede llegar a estar amenazada de extinción a menos que el comercio sea estrechamente controlado. *A. gigas* es una especie comercial muy importante en las cuencas de los ríos Amazonas y Rupununi y el comercio internacional está regulado por la Convención. La presión de la pesca sobre esta especie es localmente alta y en algunas áreas el tamaño de la especie está declinando y varios países han establecido regulaciones para su captura incluyendo tamaño mínimo y vedas (Queiroz y Sardinha, 1999; Murrieta, 2001; Águila-Chavez, 2002; Watkins *et al.*, 2004). El listado de CITES puede ser importante para las especies que se exportan como ornamentales y donde las subpoblaciones se han convertido en amenazadas debido a pesquerías insostenibles que tienen como objetivo abastecer al comercio para acuarios. Un ejemplo son las rayas de agua dulce (Potamotrygonidae). Las rayas son explotadas tanto por la pesca de subsistencia como por las pesquerías ornamentales (Araújo *et al.*, 2004) y también se utilizan en medicina tradicional

(Araújo, Chavet-Almeida y Almeida, 2004). Algunas poblaciones están bajo presión y el Gobierno brasileño ha impuesto una prohibición a la exportación de 13 especies y ha puesto cuotas de extracción a otras seis. Sin embargo, debido a que la mayor parte de la pesca se realiza en áreas limítrofes/fronterizas las exportaciones son difíciles de controlar porque los países vecinos no tienen una legislación similar (Araújo *et al.*, 2004).

La Convención Ramsar sobre Humedales

La Convención Ramsar provee un marco general y amplio para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso sabio de los humedales y de sus recursos. La misión es «*la conservación y el sabio uso de todos los humedales a través de acciones locales, regionales y nacionales y de la cooperación internacional, como una contribución destinada a lograr el desarrollo sostenible a través del mundo*» Todos los miembros de la COPESCAL son ya signatarios de la Convención Ramsar y aunque las resoluciones no son jurídicamente vinculantes, los Gobiernos adquieren obligaciones morales cuando firman el acuerdo y hay una fuerte confianza en que sus disposiciones han de ser respetadas y seguidas, ejerciendo automáticamente una cierta presión para su cumplimiento.

Una de las obligaciones de los signatarios de la Convención Ramsar es designar al menos un humedal para ser incluido en la «Lista Ramsar» y «*[...]promover su conservación y sabio uso[...]*». La selección de los humedales para la Lista Ramsar debiera de basarse en su importancia ecológica, botánica, zoológica, limnológica, o hidrológica. En julio de 2005, habían sido seleccionados 126 sitios Ramsar en la Región Neotropical cubriendo un área total de 28,6 millones de hectáreas. Ello representaba 22,8 por ciento de los Humedales de Importancia Internacional del mundo. Brasil es un buen ejemplo de cuán importante puede ser la Convención Ramsar en impulsar un desarrollo. Desde 1993, este país ha actualizado substancialmente sus leyes ambientales e instituciones como una respuesta directa para satisfacer sus compromisos bajo la Convención Ramsar y ahora tiene una política nacional del ambiente orientada al uso sostenible de los recursos naturales (Carolsfeld *et al.*, 2004). Se puede destacar además que ocho países de América del Sur y Central (Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica y Trinidad y Tabago), tienen el requisito legal de llevar a cabo una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) en todos los casos donde un desarrollo particular es probable que cambie el carácter ecológico de un humedal; en otros siete países (Argentina, Perú, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, República Dominicana y Surinam), se requiere una EIA bajo ciertas circunstancias.

Recuadro 4. Resolución de la 9a. Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Ramsar sobre los Humedales, Noviembre 2005.

La Conferencia De Las Partes Contratantes

«INSTA a las Partes Contratantes [...] a que empleen las disposiciones de la Convención sobre el hábitat y la conservación de las especies para apoyar la instauración y/o la continuación de medidas de manejo que mitiguen los impactos ambientales de la pesca, incluida la aplicación de metodologías de ordenación espacial cuando proceda; [...]»

«PIDE a las Partes Contratantes que examinen y, cuando proceda hacerlo, mejoren los programas nacionales y regionales de acopio sistemático de datos ecológicos y socioeconómicos sobre la pesca, comprendida la pesca artesanal.[...]»

«EXHORTA a las Partes Contratantes a que adopten las medidas necesarias dentro de sus marcos para el manejo integrado de las cuencas hidrográficas[...] para mantener o restablecer los corredores de migración de la biota acuática, disminuir las consecuencias de la contaminación en fuentes puntuales y difusas en todas sus formas, establecer y aplicar asignaciones de caudales ambientales que sustenten la conservación de la biota acuática, proteger áreas esenciales de desove y cría y restaurar oportunamente los hábitat donde hayan resultado degradados [...]».

Adicionalmente se subraya en el Anexo que:

Se deberían establecer, cuando corresponda, mecanismos locales, nacionales e internacionales gracias a los cuales se negociase la asignación de los recursos esenciales para la protección de los recursos acuáticos y, en concreto, los recursos de la pesca entre todos los usuarios de los recursos. Hacen falta mecanismos similares para resolver los conflictos que surjan entre usos que compiten entre ellos.

Los países que comparten ríos, [...] y lagos en los que haya caladeros de importancia deben tratar de establecer mecanismos conjuntos de investigación, aprovechamiento mancomunado de información y ordenación de sus recursos acuáticos y, en concreto, de la pesca. De ser posible, esos mecanismos deben ser incorporados en instituciones ya existentes, pero si no las hubiere, habría que adoptar medidas para crearlas.

El papel de Ramsar en promover la cooperación transfronteriza se ilustra bien en el manejo conjunto, por Costa Rica y Nicaragua, de la cuenca del Río San Juan, en la cual hay sitios Ramsar de ambos países (http://ramsar.org/cop9/cop9_doc12_e.htm). Hasta hace poco se utilizó la Convención Ramsar principalmente para proteger los hábitats de especies llamativas como por ejemplo las aves acuáticas, mientras las implicaciones para los peces y las pesquerías no fueron ampliamente reconocidas. Pero a partir de la Resolución IX 4 *La Convención Ramsar y la conservación, producción y uso sostenible de los recursos pesqueros* de noviembre 2005; la situación está a punto de cambiar (http://ramsar.org/res/key_res_ix_04_e.htm, Recuadro 4).

Comisión de Pesca Continental para América Latina – COPESCAL

La COPESCAL es un órgano regional de pesca de la FAO abierto a todos los países miembros atendidos por la oficina regional para América Latina y el Caribe. Convertir los planes internacionales de acción en estrategias nacionales realizables en muchos casos requerirá ayuda y respaldo. La COPESCAL podría hacer una gran contribución como foro neutral para diseñar estrategias regionales y planes de manejo, con la FAO proporcionando la orientación y el asesoramiento técnico en cómo desarrollar los acuerdos legales e institucionales y asistencia para la ejecución de las evaluaciones técnicas necesarias. Un ejemplo reciente de este enfoque fue el proyecto de cooperación técnica binacional (TCP/RLA/2802) entre Perú y Colombia para el manejo de la pesca en el Río Putumayo, el cual se llevó a cabo entre 2002 y 2003.

Dependiendo de la disponibilidad de fondos y de la ayuda en especie que los países podrían proporcionar, esta asistencia podría incluir una variedad de

temas, abarcando desde la ayuda técnica para el establecimiento de estructuras de consulta, hasta capacitación a niveles nacional y subregional en el manejo de recursos internacionales y en la negociación y la solución de controversias. Esta asistencia podría incluso abarcar el establecimiento de estructuras binacionales o subregionales apropiadas a través de acuerdos o tratados internacionales donde no existan ya tales instituciones (Recuadro 5).

Recuadro 5. Comisión de Pesca Continental para América Latina – COPESCAL

Las atribuciones de la COPESCAL son *inter alia*:

«Promover, coordinar y colaborar[...] en programas de investigación y desarrollo [...] que miren al aprovechamiento racional de los recursos pesqueros continentales;

Colaborar con los Estados Miembros –en el establecimiento de las bases científicas para las medidas reglamentarias y de otro tipo destinadas a la conservación y mejoramiento de los recursos pesqueros continentales; [...] y hacer recomendaciones adecuadas para la adopción y ejecución de dichas medidas;

Colaborar en la evaluación de los valores económicos y recreativos de la pesca continental y en su desarrollo;

Fomentar la enseñanza y capacitación mediante la creación o la mejora de instituciones nacionales y regionales [...];

Coadyuvar al acopio, intercambio, difusión y análisis de datos relativos a la pesca continental;

Colaborar con los Gobiernos Miembros en la formulación de programas nacionales y regionales que han de ejecutarse por mediación de ayuda internacional [...].»

Otros mecanismos internacionales

Existen varios otros marcos regionales que cubren el manejo de cuencas fluviales incluyendo los recursos acuáticos vivos. Ejemplos de ellos son el Tratado de Cooperación Amazónica (www.OTCA.info, Recuadro 6), el cual es un acuerdo entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela quienes conjuntamente se comprometen a *«[...]mejorar los estándares de vida de los habitantes de la región Amazónica, bajo la responsabilidad indisputable de cada Nación de utilizar sus recursos naturales de una manera sostenible y también para distribuir de manera justa y equitativa los beneficios derivados de tal uso[...].»* (OTCA 2004).

Recuadro 6. Tratado de Cooperación Amazónica (www.otca.info)

«Las Partes Contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones conjuntas produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios».

«Teniendo presente la necesidad de que el aprovechamiento de la flora y de la fauna de la Amazonía sea racionalmente planificada, a fin de mantener el equilibrio ecológico de la región y preservar las especies, las Partes Contratantes deciden:

a) Promover la investigación científica y el intercambio de informaciones y de personal técnico entre las entidades competentes de los respectivos países a fin de ampliar los conocimientos sobre los recursos de la flora y de la fauna de sus territorios amazónicos y prevenir y controlar las enfermedades en dichos territorios.

b) Establecer un sistema regular de intercambio adecuado de informaciones sobre las medidas de conservación que cada Estado haya adoptado o adopte en sus territorios amazónicos, los cuales serán materia de un informe anual presentado por cada país».

Otro ejemplo es el *Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata* del cual son signatarios todos los países ribereños: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay (<http://cicplata.org/>). El centro del tratado es la regulación equitativa de los múltiples usos de los recursos hídricos. Sin embargo, los recursos acuáticos vivos también caen bajo su mandato (Recuadro 7).

Recuadro 7. Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC) (<http://cicplata.org/>)

«A tal fin, promoverán en el ámbito de la Cuenca, la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios y que propendan a: [...] La preservación y el fomento de la vida animal y vegetal[...]».

Hay varias comisiones para cuencas latinoamericanas más pequeñas, incluyendo las subcuencas de las cuencas principales del Amazonas y del Río del Plata. Muchas de estas organizaciones desempeñan un papel importante, tanto en el manejo de las pesquerías como en la investigación en sus respectivos países y en muchos casos ellas han sido exitosas en la obtención de financiamiento internacional para el desarrollo de un manejo sostenible de las cuencas en cuestión. A pesar de todas las convenciones y tratados, el peor enemigo del manejo sostenible de las pesquerías continentales en cuencas transfronterizas es el hecho de que todavía no se reconoce la importancia social y económica real de estas pesquerías. Desafortunadamente éste es el caso con la mayoría de las pesquerías continentales en América Latina así como en muchas otras partes del mundo y se deben hacer mayores esfuerzos para supervisar de cerca los recursos y para implementar un manejo adecuado para su desarrollo sostenible.

Iniciativas básicas para un mejoramiento del marco para el desarrollo sostenible de las pesquerías continentales

i) Medición de la importancia y contribución

Los Gobiernos de América Latina deberían reconocer plenamente el valor social económico y ambiental de las pesquerías continentales. Como parte de ese reconocimiento, sería importante asegurar en particular la elaboración o recopilación de los datos cuantitativos necesarios para evaluar el papel de estas pesquerías en el desarrollo social y combate a la pobreza. Asimismo, convendría evaluar el importante papel que desempeñan las pesquerías continentales en la conservación de los ecosistemas.

ii) Fortalecimiento institucional

Es necesario fortalecer las capacidades institucionales y locales (comunitarias) para el manejo ecosistémico de las pesquerías (incluyendo la repartición equitativa de recursos y mejorías sociales). Con este fin y a través de los canales apropiados, entre los cuales está la COPESCAL, sería de gran interés que los países pudieran intercambiar sus experiencias a nivel nacional y subregional.

iii) Cooperación regional

Continúa siendo de vital importancia el fortalecimiento de la cooperación entre países para el manejo y uso sostenible de cuencas comunes, teniendo en cuenta en particular los principios y normas pertinentes del Código de Conducta para la Pesca Responsable.

iv) Aprovechamiento de los potenciales de la pesca recreativa Se recomienda desarrollar evaluaciones integradas para la optimización de la pesca recreativa en cuencas compartidas, asegurando un efecto positivo para el alivio de la pobreza y la seguridad alimentaria de las comunidades locales y las regiones.

v) Mejora de los sistemas de recolección de información Se recomienda mejorar en forma sustantiva la recolección de información pertinente y desarrollar herramientas para facilitar el manejo de bases de datos, por ejemplo a través de herramientas geo-referenciadas, incluyendo la información ecosistémica (ambiental-pesquera-social integrada).

vi) Conservación biológica Debería considerarse el establecimiento de áreas de conservación biológica en cuencas compartidas.

PESCA ARTESANAL

PESCA ARTESANAL¹³

El reconocimiento de la importancia de la pesca artesanal y de pequeña escala a la sociedad en general, en términos de provisión de alimentos y empleo; y, de divisas en los últimos tiempos, ha propiciado la realización de diversas acciones gubernamentales para tratar de incorporar a esta, como una actividad estratégica para el desarrollo económico de los países de América Latina y el Caribe y elevar el nivel de vida de los pescadores y sus comunidades.

Se estima que en la pesca artesanal o de pequeña escala en América Latina y el Caribe, participan más de 2 millones de pescadores con un nivel de producción mayor a 2.5 millones de TM, y valores de producción de aproximadamente 3,000 US\$ millones. En la mayoría de los países de la región se realizan las operaciones de pesca en diferentes áreas, en sus costas, cuerpos de agua y cuencas continentales y en los últimos años se han incorporado al suministro de insumos a la acuicultura comercial.

Una acción efectiva para contribuir al desarrollo de la pesca artesanal y, por esa vía, incrementar su participación en la reducción de la pobreza, demanda, en primer lugar, una correcta interpretación de la naturaleza multidimensional de la pobreza que afecta a los pescadores artesanales, a cuya conformación concurren factores tecnológicos (métodos y niveles de captura), contexto socio-cultural e institucional, signado por un grado alto de vulnerabilidad (exposición a los riesgos naturales, cambios macroeconómicos y capacidad de adaptación de los pescadores); y, una escasa representación política que agrava la marginación social y económica.

Algunos esfuerzos principales, deberán dirigirse entonces, a mejorar la comprensión del origen y las causas de la pobreza en las comunidades pesqueras, pero paralelamente, deberán orientarse acciones fuertes para entender como la pesca artesanal es capaz de contribuir a reducir la pobreza.

Ya en 2008, la FAO había propuesto enfrentar este tema desde tres perspectivas: la familiar e intrafamiliar, la local y la nacional. En la región resulta urgente adoptar, ahora, una decisión respecto de la manera como se va a enfrentar el problema de la pesca artesanal, si solo en su dimensión productiva o en su manifestación multidimensional que incluye aspectos productivos, sociales, económicos y ambientales.

La experiencia en la región es pródiga en ejemplos de cómo se evidencia la multidimensionalidad de la pobreza. Un pescador puede obtener ingresos y no compartírselos con su familia, otras veces, un grupo (gremio) de pescadores genera riquezas que no revierten en la comunidad; y, no son pocos los casos de países en los que la pesca artesanal, no obstante su aporte a la economía nacional, se encuentra en situación permanente de marginación.

¹³ OLDEPESCA. Consultado el 27 de octubre de 2015 en la URL: <http://www.oldepesca.com/node/89>

Como respuesta a esa problemática se propone una actividad integral que abarque los tres ámbitos ya señalados y que demandaría acciones en los campos de:

- i) generación de riqueza en los hogares y su distribución dentro de las comunidades;
- ii) convertir a la pesca artesanal en una actividad generadora de desarrollo comunal; y,
- iii) aportar desde ella al crecimiento económico nacional.

La interdependencia entre estos tres ámbitos es sumamente compleja y en ese sentido se hace imprescindible la acción de cooperación, a través de la cual se maximice el aprovechamiento de la experiencia regional e internacional.

Un primer paso será la definición a nivel regional de una política que vaya en apoyo de los planes nacionales de desarrollo de la pesca artesanal complementada, como ya se ha dicho, con acciones de cooperación regional.

Las líneas de acción acerca de las cuales se requiere una reflexión y posterior decisión son las siguientes:

- Favorecer y proteger el acceso de los pescadores artesanales a los recursos, especialmente a las comunidades más pobres, promoviendo de esta manera el incremento del empleo y la mejora de los índices de distribución de la riqueza.
- Promover la participación de los pescadores artesanales en la toma de decisiones sobre ordenamiento de los recursos pesqueros, lográndose de esta forma, facilitar la incorporación de las necesidades y prioridades de este sector en los procesos de planificación.
- Promoción de las capacidades pesqueras en la fase post captura, en particular en lo que se refiere a incorporación de valor agregado y comercialización. Estas acciones tenderán a producir mejoras sustantivas en la situación económica de los productores, en la seguridad alimentaria y nutricional de los consumidores.
- Promover el empoderamiento de la mujer, asignándole roles de responsabilidad y retribución adecuada, en la fase de elaboración y comercialización de la pesca.
- Alentar el establecimiento de un marco legal propicio respecto de los derechos de los trabajadores pesqueros y de la promoción del crédito e inversión local.
- Promover la planificación y desarrollo integral de las zonas costeras, a través de acciones de saneamiento legal de la propiedad; y, construcción de infraestructura de vivienda, educativa, de salud y sanitaria.
- Desarrollar acciones intersectoriales para la diversificación de los medios de vida, mediante el apoyo a actividades no pesqueras como parte de las estrategias de subsistencia de la familia o de la comunidad.

- Desarrollar programas de atención de emergencias debido a desastres naturales u otras causas.
- Desarrollar mecanismos de mejora de la calidad, sanidad e inocuidad de los productos de la pesca artesanal, con miras a lograr mejores precios y como consecuencia, incrementar los ingresos de los pescadores y sus comunidades.
- Promover la seguridad en el mar en las operaciones de la pesca artesanal.

Algunas de estas líneas de acción, han sido ya cubiertas por la OLDEPESCA¹⁴, como:

- a) Fomento de sistemas de calidad, sanidad e inocuidad para la comercialización de los productos provenientes de la pesca artesanal. Se elaboró un Proyecto de cooperación que ha sido presentado al Fondo Común de Productos Básicos (FCPB), siendo aprobado en el Subcomité de Comercio de la FAO.
- b) Elaboración de Protocolos para el mejoramiento de la calidad, sanidad e inocuidad de productos provenientes de la pesca artesanal en la región. Igualmente el proyecto fue dirigido a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- c) La seguridad en el mar para la pesca artesanal y de pequeña escala en América latina y el Caribe, proyecto realizado con la cooperación de la FAO.

Existe una tarea pendiente a realizar, que supera las capacidades nacionales consideradas aisladamente, por lo que se hace imprescindible poner en escena una acción de cooperación complementaria que vaya en auxilio de algunas actividades de la más alta prioridad. Al efecto, se propone a la Conferencia, favorecer el énfasis de la acción de la Organización en los siguientes campos:

- a) Promover la formulación y aplicación de un modelo de gestión holística de la pesca artesanal que incluya consideraciones acerca de la naturaleza multidimensional de la pobreza y provea soluciones integrales.
- b) Establecer sistemas de calidad e inocuidad para los productos de la pesca artesanal y la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad en esta actividad.

¹⁴ OLDEPESCA es un organismo con personalidad jurídica de Derecho Internacional Público con sede en la ciudad de Lima, Perú, fue creada en 1982 con el propósito de promover la cooperación y concertación en el área pesquera entre los países de la región. Tiene como propósito fundamental atender adecuadamente las exigencias alimentarias de América Latina utilizando su potencial de recursos pesqueros en beneficio de sus pueblos, mediante la concertación de acciones conjuntas tendentes al desarrollo constante de los países y al fortalecimiento permanente de la Cooperación Regional.

Los países miembros y participantes de OLDEPESCA son: Belice, Bolivia, Cuba, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela.

- c) Alentar el intercambio de información sobre modelos de gestión en las organizaciones autogestionarias de los pescadores artesanales.
- d) Establecer un programa de intercambio de técnicos para la capacitación científica en el ordenamiento pesquero costero.
- e) Desarrollar sistemas de crédito que favorezcan la inversión local.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503