



Asamblea General

Distr. general
9 de enero de 2024
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

55º período de sesiones

26 de febrero a 5 de abril de 2024

Tema 3 del programa

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

La pesca y el derecho a la alimentación en el contexto del cambio climático

**Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación,
Michael Fakhri**

Resumen

En este informe, presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 43/11, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, proporciona un marco para la promoción de los derechos de los pescadores en pequeña escala, los trabajadores del sector pesquero y los Pueblos Indígenas, así como una guía para que los Estados aseguren la biodiversidad y la seguridad de los ecosistemas acuáticos mundiales y cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos pese a los desafíos que plantea el cambio climático.



I. Introducción

A. Sobrepesca, cambio climático y pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)

1. Al igual que no hay vida sin agua, tampoco millones de personas de comunidades costeras y ribereñas pueden sobrevivir sin los pescadores en pequeña escala ni los trabajadores del sector pesquero. Por ello, el pleno disfrute de los derechos humanos y los derechos laborales por todos los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector pesquero es una condición necesaria para lograr la efectividad del derecho a la alimentación para todos. En el presente informe, el Relator Especial se centra en los pescadores en pequeña escala, los trabajadores del sector pesquero y los Pueblos Indígenas que dependen de la pesca, puesto que todos ellos sufren en primera línea los efectos del cambio climático. Por otro lado, expresa su agradecimiento a los Estados, los miembros de la sociedad civil y los expertos por sus aportaciones y consultas. El informe aprovecha y desarrolla la labor realizada por los anteriores titulares del mandato y llevada a cabo en el contexto del Año Internacional de la Pesca y la Acuicultura Artesanales¹.

2. Los pescadores en pequeña escala han advertido a los gobiernos de los peligros de la sobrepesca al menos desde la década de 1860. Durante más de un siglo y medio se han ignorado sus inquietudes de índole ecológica a la vez que la pesca a gran escala aumentaba su mecanización y capacidad para capturar a un ritmo superior al que permitía que las poblaciones se reconstituyeran. Los gobiernos quedaron cegados por los enormes beneficios y dieron por sentado que las poblaciones de peces siempre serían abundantes².

3. La sobrepesca se ha triplicado en los últimos 50 años; actualmente un tercio de las pesquerías del mundo se explotan más allá de sus límites biológicos y el 60 % se encuentran al borde de su capacidad. En el último siglo, la biomasa mundial de grandes peces depredadores que son objeto de captura ha disminuido en dos tercios. Una tercera parte de los peces de agua dulce está en peligro de extinción debido a la sobreexplotación, la contaminación y la destrucción de sus hábitats³. La sobrepesca no solo supone un peligro para el medio ambiente, sino que atenta contra la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de miles de millones de personas.

4. Además, la pesca en pequeña escala es uno de los sistemas alimentarios más vulnerables al cambio climático⁴. Los miembros de las comunidades costeras y los Pueblos Indígenas que habitan en la costa, especialmente en el Ártico y las islas pequeñas, han sido de las primeras personas en sufrir los trastornos y la violencia derivados del cambio climático.

5. La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) afectó gravemente al sector pesquero. Las restricciones impuestas a los desplazamientos tuvieron como consecuencia que los pescadores no pudieran hacer llegar sus capturas a los mercados y consumidores, con el consiguiente descenso de la demanda y de los precios. El cierre de las instalaciones de almacenamiento de hielo, que no se consideraron servicios esenciales, hizo imposible conservar las mercancías. A consecuencia de ello, muchos pescadores se vieron obligados a devolver sus capturas al mar.

6. Durante la pandemia, muchos trabajadores de las industrias de transformación, captura y comercialización perdieron su empleo. Además, el trabajo en los buques pesqueros y en la manipulación, el envasado y el procesamiento posteriores a la captura supuso un mayor riesgo de transmisión del virus y aparición de brotes de COVID-19 debido a la falta de distanciamiento, la irregularidad de los suministros, por ejemplo de equipos de protección personal, y el acceso intermitente a la atención médica. Tras decretarse las medidas de

¹ Véanse A/59/385, A/67/268, A/73/164 y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *International Year of Artisanal Fisheries and Aquaculture 2022: Final Report* (Roma, 2023).

² Mark Kurlansky, *World Without Fish* (Nueva York, Workman Publishing, 2011).

³ A/76/179, párr. 24; véase también <https://www.fao.org/3/cc0461en/online/sofia/2022/status-of-fishery-resources.html>.

⁴ FAO, *Impacts of Climate Change on Fisheries and Aquaculture* (Roma, 2018).

confinamiento, muchos trabajadores migrantes del sector pesquero quedaron bloqueados en los buques y a menudo se vieron obligados a sobrevivir sin ningún tipo de ayuda o asistencia de los gobiernos. La pandemia tuvo efectos devastadores en las procesadoras y vendedoras de pescado, en particular las que eran cabeza de familia, que representaban la mayoría de esta fuerza de trabajo, lo que causó un mayor descenso del empleo entre las mujeres y un aumento de los índices de violencia de género. El cierre de las escuelas y la presión a que se vieron sometidos los sistemas sanitarios hicieron que aumentaran las labores no remuneradas de trabajo doméstico y cuidados ejercidas por mujeres y niñas⁵.

7. La pandemia, el cambio climático, la contaminación y la sobrepesca están afectando de un modo brutal a los pescadores en pequeña escala, los trabajadores del sector pesquero y sus comunidades. Pese a ello, dichas comunidades y los Pueblos Indígenas siguen actuando como guardianes de las aguas del mundo. Han demostrado capacidad para adaptarse al cambio climático y desempeñan una labor importante en la restauración, conservación, protección y administración conjunta de los ecosistemas acuáticos y costeros locales⁶. Son un elemento integral de los procesos de recuperación de la pandemia y transformación del sistema alimentario de gran parte de los países, ya que la pesca a pequeña escala emplea a más personas que el conjunto de todos los demás sectores económicos relacionados con el mar⁷. Contando a los trabajadores del sector secundario y de subsistencia, y a los familiares a su cargo, se estima que unos 600 millones de medios de vida dependen, al menos parcialmente, de la pesca y la acuicultura⁸. El 95 % de esos trabajadores se encuentran en el Sur Global. Según los cálculos recientes de promedios anuales, la pesca a pequeña escala representa el 90 % del empleo mundial en la pesca de captura y de los 92 millones de toneladas de pescado que se capturan anualmente, el 40 % procede de pescadores en pequeña escala⁹.

8. Pese a todo ello, los gobiernos, las organizaciones internacionales y las empresas siguen en muchos casos marginando o ignorando a los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector pesquero en el diseño y la ejecución de planes relacionados con el medio ambiente y el comercio. Estos ven a menudo vulnerados sus derechos humanos a través de la explotación o la exclusión de las aguas territoriales a consecuencia de la actividad de las flotas pesqueras industriales y la acuicultura a gran escala que abastecen a los compradores mundiales de productos del mar, el establecimiento de reservas de pesca para la conservación (“áreas marinas protegidas”), el desarrollo costero y la industrialización de los paisajes marinos, la construcción de presas y las plataformas petrolíferas y gasísticas en alta mar.

9. En el presente informe, el Relator Especial emplea el término “pesca” para englobar la captura (o caza), el cultivo, la recolección y el procesamiento de pescado y marisco. No trata, en cambio, la caza de mamíferos marinos, ya que, si bien los modos de vida de algunas comunidades costeras y algunos Pueblos Indígenas se organizan en torno a la caza de peces y mamíferos marinos, este es un sector económico diferenciado que se rige por su propio conjunto de regímenes e instituciones jurídicas.

⁵ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022. Hacia la transformación azul* (Roma, 2022), págs. 197 y 209. Véase también https://www.ilo.org/asia/publications/issue-briefs/WCMS_842605/lang--en/index.htm; <https://focusweb.org/impacts-of-covid-19-on-small-scale-and-traditional-fishers-and-fishworkers-in-india/>; y <https://focusweb.org/covid-19-outbreak-socio-economic-impact-on-small-scale-fisher-and-aquaculture-in-indonesia/>.

⁶ FAO, Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza, párr. 5.5; Xochitl Édua Elías Ilosvay, Jorge García Molinos y Elena Ojea, “Stronger adaptive response among small-scale fishers experiencing greater climate change hazard exposure”, *Communications Earth & Environment*, vol. 3 (2022); y <https://www.righttofoodandnutrition.org/stewards-our-waters-and-seas-time-recognize-and-support-small-scale-fishers>.

⁷ Phillipa J. Cohen y otros, “Securing a just space for small-scale fisheries in the blue economy”, *Frontiers in Marine Science*, vol. 6 (abril de 2019), pág. 2.

⁸ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022*, pág. xvi.

⁹ FAO, Universidad de Duke y WorldFish, *Illuminating Hidden Harvests: The Contributions of Small-Scale Fisheries to Sustainable Development* (Roma, 2023), pág. xxxv.

B. Pescadores en pequeña escala y trabajadores del sector pesquero

10. Es importante comprender la diferencia entre pescadores en pequeña escala y trabajadores del sector pesquero, ya que cada uno de estos grupos tiene intereses distintos y cuenta con su propio conjunto de instrumentos jurídicos. No obstante, dichos intereses e instrumentos se solapan y muchos de los derechos que amparan a los pescadores en pequeña escala amparan también a los trabajadores del sector pesquero. Además, toda persona posee un conjunto plural y dinámico de identidades. Por ejemplo, muchos pescadores en pequeña escala trabajan también como empleados para pescadores más ricos o pescadores comerciales a gran escala, ya sea como temporeros o durante un determinado período con el fin de saldar deudas. Los trabajadores del sector pesquero pueden pescar o bien realizar tareas como la limpieza y el procesamiento del pescado, la venta del producto, la limpieza de embarcaciones y artes de pesca o el trabajo en almacenes, o ambas cosas a la vez. Pueden dedicarse a la captura de peces durante algunas temporadas y estar empleados en diferentes épocas del año o en diferentes años. Además, como se expone con más detalle a continuación, a menudo la diferenciación entre las actividades que quedan englobadas en el término “pescador” o en el término “trabajador” se realiza en función del género. Lo que hace que alguien se considere “trabajador” no es el tipo de trabajo, sino las condiciones, que se definen básicamente por el hecho de recibir ingresos de un empleador.

11. Por consiguiente, un enfoque basado en los derechos humanos no solo debe fundamentarse en un análisis intersectorial de la discriminación y la opresión y garantizar la coherencia de las políticas, sino que también debe fomentar la solidaridad entre los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector pesquero, haciendo hincapié en la justicia de género y reconociendo la situación singular de los Pueblos Indígenas.

C. Pescadores en pequeña escala

12. No existe una única definición de “pescador en pequeña escala”. Un término de significado similar es “pescador artesanal”. Por término general, los pescadores en pequeña escala están constituidos por familias o pequeños grupos de pescadores que utilizan embarcaciones de pesca a pequeña escala. Dependen de pequeñas cantidades de capital y energía, suelen funcionar en régimen familiar, doméstico o cooperativo y pescan cerca de la orilla, con incursiones breves en la masa de agua. No obstante, lo que puede considerarse “pequeño” depende mucho del contexto de cada país y puede abarcar una amplia variedad de tamaños en todo el mundo.

13. Los pescadores en pequeña escala suelen tener un firme arraigo en las comunidades, tradiciones y valores locales y proporcionan alimentación y medios de vida a comunidades enteras a lo largo de generaciones. Muchas personas también migran para dedicarse a la pesca artesanal. Esta actividad constituye tanto un modo de vida como un medio de subsistencia, y es la forma en que muchas comunidades dan sentido y valor a su vida cotidiana. Por consiguiente, están en juego los derechos culturales de esas personas. A diferencia de los grandes buques, a menudo respaldados por capital extranjero, las embarcaciones pequeñas están directamente vinculadas a las comunidades locales, lo que genera vitalidad en los puertos pequeños y crea valor social y cultural.

14. El término “pesca en pequeña escala” incluye la pesca de captura y la pesca de cultivo (acuicultura artesanal o tradicional). Los pescadores en pequeña escala pueden pescar para el consumo del hogar (subsistencia), para obtener ingresos (comercio), o ambos. El comercio vinculado a la pesca en pequeña escala puede abarcar varias actividades. Estos pescadores suelen vender en los mercados locales, pero también pueden hacerlo a través de las fronteras dentro de una región. En los países en desarrollo, el pescado capturado por los pescadores artesanales es una importante fuente de proteínas y micronutrientes esenciales. Las cadenas de mercado de la pesca informal contribuyen a los medios de vida de cientos de millones de personas¹⁰. Los pescadores en pequeña escala pueden ser propietarios o arrendatarios de las embarcaciones y artes de pesca que utilizan.

¹⁰ Cohen y otros, “Securing a just space”.

15. En resumen, la pesca a pequeña escala requiere más mano de obra que otras actividades pesqueras y está menos mecanizada, tiene consecuencias ecológicas y emisiones relativamente menores y es fundamental para la vida social, económica y cultural de las comunidades costeras y ribereñas. Su escala se puede evaluar examinando el tipo de arte, el grado de mecanización, el tamaño de los buques, los lugares de pesca, los requisitos de almacenamiento y conservación, las relaciones laborales y comerciales y el uso que dan a los productos tras la recolección¹¹.

16. Sin embargo, en última instancia determinar qué es “pequeña escala” es una cuestión más social, cultural y política que técnica. Los Estados deben definir la pesca a pequeña escala mediante un proceso público, transparente y sustancial que cuente con un enfoque basado en los derechos humanos¹².

17. En las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza¹³ se reconoce que la pesca en pequeña escala es esencial para el desarrollo social, económico y medioambiental y se aplica un enfoque basado en los derechos humanos para integrar los objetivos de desarrollo social, económico y ambiental. Constituyen la culminación de la labor de promoción que las organizaciones de pescadores y trabajadores de la pesca han llevado a cabo durante años, y se elaboraron con la participación de más de 4.000 pescadores, trabajadores de la pesca y otras personas de más de 120 países. Fueron negociadas y refrendadas por los Estados en 2014 a través del Comité de Pesca de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Se consideran uno de los instrumentos internacionales que más contribuyen al desarrollo sostenible y seguro de la pesca y una herramienta esencial para alcanzar varios Objetivos de Desarrollo Sostenible¹⁴.

18. Las Directrices Voluntarias son fundamentales para hacer efectivo el derecho a la alimentación, en su sentido más amplio, en el contexto del cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Proporcionan una interpretación autorizada de los derechos jurídicos de los pueblos en relación con la pesca a pequeña escala y de las obligaciones de derechos humanos de los Estados en este ámbito, lo que facilita la coherencia entre las políticas de las diversas instituciones¹⁵. Como tales, deben ser interpretadas a la luz del derecho internacional y de los instrumentos pertinentes de derechos humanos, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales y las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Cualquier contradicción o tensión en el marco del derecho internacional y entre los instrumentos debe interpretarse de un modo que favorezca la plena efectividad de los derechos humanos.

19. Las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza son necesarias para hacer frente a la persistente marginación y exclusión política de las comunidades que se dedican a la pesca a pequeña escala. Los pescadores en pequeña escala tienen derecho a participar de forma activa y libre, directamente o por conducto de sus organizaciones representativas, en todo el proceso de adopción de decisiones relativo a la preparación y aplicación de las políticas, programas y proyectos que puedan afectar a su vida, su tierra y sus medios de subsistencia¹⁶. A su vez, los Estados deben celebrar consultas y cooperar de buena fe con las comunidades costeras y ribereñas, teniendo en cuenta los desequilibrios de poder existentes entre las distintas partes y evitando discriminar a los

¹¹ FAO, Universidad de Duke y WorldFish, *Illuminating Hidden Harvests*, pág. 22.

¹² Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza, párr. 2.4.

¹³ A menos que se indique lo contrario, en el presente documento el término “Directrices Voluntarias” hace referencia a las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza.

¹⁴ Véase <https://www.fao.org/3/cb4939en/cb4939en.pdf>.

¹⁵ Directrices Voluntarias, secc. 10.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 3.1, principio rector 6; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, arts. 2 y 10; y FAO, *International Year of Artisanal Fisheries and Aquaculture 2022*, pág. 4.

grupos vulnerables¹⁷. Los Estados deben asegurar una participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de las personas y los grupos en los procesos conexos de adopción de decisiones antes de llevar a cabo actividades como: la ejecución de proyectos a gran escala; la adopción de políticas y medidas de gestión relacionadas con la migración de los pescadores y trabajadores del sector pesquero, el comercio internacional, el cambio climático y los desastres; la planificación espacial interior y marina; y el establecimiento de prioridades de investigación¹⁸.

20. Por ejemplo, en 2022 Uganda promulgó la Ley de Pesca y Acuicultura para regular la conservación y la gestión de los recursos pesqueros e implicar en ello a varios grupos, como las mujeres, los jóvenes y otros sectores. En el marco de esta labor, en noviembre de 2022 el país creó un equipo de trabajo nacional, compuesto por representantes de organizaciones de la sociedad civil, funcionarios del gobierno y otros interesados, con el fin de elaborar un plan de acción nacional destinado a aplicar las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza. Además, las organizaciones de la sociedad civil de Uganda han creado foros que reúnen a los pescadores en pequeña escala y a los encargados de formular políticas a escala nacional, regional e internacional con el fin de que se entablen debates sobre la situación y las preocupaciones de las comunidades de pescadores artesanales¹⁹. Los Gobiernos de la República Unida de Tanzania y Zimbabwe también han puesto en marcha planes de acción nacionales para la aplicación de las Directrices Voluntarias²⁰.

D. Pueblos Indígenas

21. El vínculo de los Pueblos Indígenas con los mares y los ríos refleja la profunda interrelación entre sus medios de vida, su seguridad alimentaria y su cultura. De los más de 476 millones de indígenas que hay en el mundo²¹, unos 27 millones dependen de la pesca para su subsistencia y su seguridad alimentaria²². Por término medio, el consumo per cápita de productos del mar entre las poblaciones indígenas de comunidades costeras es 15 veces superior al observado en las poblaciones no indígenas²³. Del mismo modo, la pesca tradicional en los ríos es fundamental para los Pueblos Indígenas del interior.

22. La mercantilización y la sobreexplotación de los recursos acuáticos a que hacen frente los Pueblos Indígenas ponen en peligro su derecho inherente a la libre determinación²⁴. Por ello, tienen derecho a controlar y gobernar sus ecosistemas costeros y ribereños a través de sus propios sistemas de tenencia. A su vez, los Estados deben proteger y respetar la tenencia indígena²⁵.

23. Además, los Estados están obligados a asegurar la plena efectividad del derecho de los Pueblos Indígenas al consentimiento libre, previo e informado, que es su derecho a otorgar o denegar su consentimiento respecto de toda acción que pueda afectar a sus tierras,

¹⁷ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, art. 2, párr. 3; y Directrices Voluntarias, párr. 3.1, principio rector 6.

¹⁸ Directrices Voluntarias, párrs. 5.10, 6.10, 7.7, 7.9, 9.2, 9.6 y 11.9; y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, art. 10, párrs. 1 y 2.

¹⁹ Comunicación presentada por FIAN Uganda.

²⁰ Comunicación presentada por el Gobierno de Zimbabwe; véase también https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ssf/documents/Tanzania_National_Plan_of_Action_Book.pdf.

²¹ Véase <https://www.un.org/en/fight-racism/vulnerable-groups/indigenous-peoples>.

²² Andrés Cisneros-Montemayor y otros, "A global estimate of seafood consumption by coastal Indigenous peoples", *PLoS ONE*, vol. 11, núm. 12 (2016).

²³ *Ibid.*

²⁴ Derecho recogido en la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Véase también A/HRC/51/24, párr. 34.

²⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, arts. 25 y 26; y Directrices Voluntarias, secc. 5.

territorios o derechos. Esto implica el deber de proporcionar a los Pueblos Indígenas un proceso de consulta específico y diferenciado²⁶. Las mujeres y niñas indígenas corren un riesgo relativamente elevado de sufrir violencia, en particular cuando promueven sus derechos a la tierra y al territorio, un riesgo que es aún mayor cuando se oponen a la ejecución de proyectos de desarrollo llevados a cabo sin su consentimiento libre, previo e informado. Los Estados deberían promover y apoyar la participación significativa, efectiva e informada de las mujeres y las niñas indígenas en la vida política y pública y en todos los niveles, incluidos los puestos decisorios²⁷.

E. Género

24. El género es un constructo social que distribuye el poder entre diferentes grupos y asigna un valor diferente al trabajo que desempeñan. En algunas comunidades es culturalmente inaceptable que las mujeres pesquen. A nivel mundial, la mayor parte del trabajo que desempeñan las mujeres corresponde a las labores previas y posteriores a la captura. En otras comunidades, si las mujeres se dedican a la pesca, suelen hacerlo en malas condiciones económicas y con costos políticos.

25. El poder patriarcal está particularmente arraigado ahí donde el género tiene un enfoque estrictamente binario y se excluye a las personas *fa'afafine*, biespirituales, transgénero o de otros géneros. Lamentablemente, los datos estadísticos desglosados por género se centran exclusivamente en las mujeres.

26. Las mujeres representan la mitad de la fuerza total de trabajo en toda la cadena de valor de la pesca y la acuicultura y desempeñan funciones esenciales. La inmensa mayoría de ellas trabajan en los segmentos informales, peor pagados, menos estables y menos cualificados. A menudo son invisibilizadas y no se consideran trabajadoras porque son miembros del hogar dedicado a la pesca²⁸.

27. En determinados segmentos del sector de la elaboración a escala mundial, hasta el 85 % de las personas empleadas son mujeres. Ello se deriva de la percepción discriminatoria de que las mujeres son más obedientes, flexibles y meticulosas y aceptan una remuneración inferior a la que perciben los hombres. Estas normas patriarcales tienen como consecuencia que las mujeres ejercen un trabajo mal remunerado, precario y con un reconocimiento escaso o nulo en el ámbito de las políticas²⁹. En algunas comunidades, en épocas de escasez, las mujeres han tenido que ofrecer servicios sexuales a los propietarios y tripulantes de los buques a cambio de pescado; en otras, la mujer que es buena pescadora es acusada de brujería y perseguida³⁰.

28. Por consiguiente, los Estados deberían adoptar un enfoque de justicia de género para lograr la plena efectividad de los derechos y las oportunidades de las personas de todos los géneros, redistribuir el poder y garantizar la igualdad.

29. Los Estados también deberían adoptar medidas concretas para combatir la discriminación de género y crear al mismo tiempo espacios para que las organizaciones de la sociedad civil, en particular las trabajadoras del sector pesquero y sus organizaciones,

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012, párrs. 165 y 166; y Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, comunicación núm. 276/2003, 4 de febrero de 2010, párr. 212.

²⁷ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 7, 8 y 14; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 39 (2022), párrs. 22, 45 y 46; y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 21, párr. 2, y 22.

²⁸ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022*, pág. 224.

²⁹ *Ibid.*, pág. 76.

³⁰ Namaganda Rehema Bavuma y Park Muhonda, "Fisherwomen's struggle for their right to food and nutrition: challenges and coping strategies of fisherwomen in Uganda and Malawi", en *Right to Food and Nutrition Watch: Stewards of Our Waters and Seas – Time to Recognize and Support Small-Scale Fishers* (Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, 2022).

participen en pie de igualdad en todos los procesos de toma de decisiones³¹. Por ejemplo, Bangladesh cuenta con varios programas que proporcionan a las mujeres capacitación y asistencia financiera para mejorar sus prácticas relativas a las labores posteriores a la captura, la comercialización y el desarrollo de la cadena de valor³².

F. Trabajadores del sector pesquero

30. El trabajo pesquero es una de las tres ocupaciones más peligrosas que existen y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lo describe como “sucio, peligroso y difícil³³”. Pese a ello, muchos Estados incumplen sus obligaciones y no supervisan el sector ni aplican reglamentaciones nacionales de salud y seguridad, lo que hace que se trabaje en condiciones inseguras e insalubres.

31. Cada trabajador del sector pesquero tiene, por término medio, a tres familiares u otras personas a su cargo. Por cada persona empleada en la pesca de captura hay unos cuatro puestos de trabajo en actividades secundarias, como el comercio, el procesamiento y la venta de pescado, muchas de ellas desempeñadas por mujeres³⁴.

32. Es bien conocido que la pesca comercial es peligrosa y presenta elevados índices de mortalidad, lesiones y enfermedad. La mayoría de los incidentes mortales ocurren en el mar y se producen por sobreexposición a altas temperaturas, al sol o al agua salada, o a consecuencia de la utilización de equipos peligrosos, maquinaria defectuosa o equipos de seguridad inadecuados. Los trabajadores de la pesca continental suelen carecer de equipos de seguridad adecuados y pueden sufrir accidentes mortales a causa de la inestabilidad de las plataformas pesqueras. La salud de los trabajadores empleados en la acuicultura se ve afectada por la exposición prolongada a sustancias tóxicas y antibióticos presentes en el agua, lo que la convierte en una actividad cada vez más peligrosa³⁵. Los trabajadores empleados en las actividades posteriores a la captura, en su mayoría mujeres, corren riesgos específicos asociados a la humedad y peligrosidad de las plantas de procesamiento, lo que causa inevitablemente graves problemas de salud³⁶.

33. El Relator Especial también recibió información preocupante sobre la seguridad en el empleo y el derecho a un salario vital de los trabajadores del sector pesquero, que no logran, en particular en los países en desarrollo, sufragar los costos de sus necesidades y servicios esenciales y los de sus familias. Dado que muchas actividades son de carácter estacional, es posible que solo reciban ingresos en determinadas épocas y que los pagos se retrasen o se retengan en su totalidad a lo largo de la cadena de suministro.

34. A diferencia de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativas a la gente de mar³⁷, el marco de la OIT para los trabajadores del sector pesquero no fija un salario básico mínimo³⁸. A consecuencia de ello, los sueldos suelen ser inferiores al

³¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 14; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 34 (2016), párrs. 35 y 36; y Directrices Voluntarias, párr. 8.2.

³² Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria, *People-Centred Assessment of the Implementation of the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Eradication: Bangladesh, India, Indonesia, Malaysia, and Sri Lanka* (2023), pág. 38. Puede consultarse en https://www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2023/11/SSF-Guidelines_Report_AP_web.pdf.

³³ A/HRC/40/56, párr. 20.

³⁴ OIT, *Convenio y Recomendación sobre el trabajo en la pesca, 2007: Plan de acción 2011-2016* (Ginebra, 2011), pág. 1.

³⁵ Comunicación presentada por el sindicato Fellesforbundet, sección de trabajadores del mar y la acuicultura.

³⁶ Comunicaciones presentadas por la Unión Internacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Alimentación, Agricultura, Hostelería, Restaurantes, Catering, Tabaco y Afines (UITA); el Sindicato Finandés de Trabajadores de la Alimentación; el Sindicato Noruego de Trabajadores de la Alimentación y Afines; y el Sindicato de Trabajadores de la Alimentación y Afines de Zimbabwe.

³⁷ Véase https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_845535/lang-es/index.htm.

³⁸ OIT, “Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188): Todos a bordo”, documento núm. GDFWF/2013, pág. 4.

salario mínimo nacional y se sitúan entre los ingresos per cápita más bajos. Muchos pescadores trabajan en el sector informal o por cuenta propia, por lo que no se benefician de los planes de protección social, como la seguridad social, la indemnización por accidente de trabajo y el seguro médico. En la pesca en pequeña escala, la mayoría del empleo se rige por acuerdos verbales en los que no se establecen condiciones ni prestaciones fijas o exigibles³⁹.

35. En muchos casos, los trabajadores del sector pesquero, especialmente los de la pesca en pequeña escala⁴⁰, no tienen derecho a la libertad de asociación ni a formar sindicatos porque los Estados no dan reconocimiento jurídico a su empleo y porque trabajan en condiciones remotas y de aislamiento. Gran parte de los empleadores de la pesca industrial y las pesquerías grandes y medianas se niegan a reconocer a los trabajadores sus derechos laborales y se muestran hostiles a los activistas en este ámbito⁴¹.

36. Las mujeres, los niños y los trabajadores migrantes son particularmente vulnerables a las formas más graves de explotación, como la trata de personas, la contratación fraudulenta y engañosa, el trabajo forzoso, el maltrato físico y psicológico, el abuso sexual, el homicidio, el abandono y la discriminación. La falta de protección de las trabajadoras del sector pesquero se atribuye en gran medida a la prevalencia de los acuerdos de trabajo informales y “ocultos”. Las mujeres siguen sufriendo discriminación y violencia de género en todo el sector, corren más riesgos laborales, sus empleos son menos seguros que los de los hombres y tienen menos oportunidades de sindicación.

37. El empleo de niños en este peligroso sector se considera una de las peores formas de trabajo infantil, pero es frecuente en las pequeñas empresas y las explotaciones acuícolas. La pobreza imperante en las comunidades de pescadores y acuicultores incentiva el trabajo infantil, ya que este se considera barato y necesario para garantizar la seguridad alimentaria de las familias⁴². Los datos muestran que, de todos los niños sometidos a trabajo infantil, aproximadamente el 48 % realizan trabajos peligrosos, aproximadamente el 50 % tienen entre 5 y 11 años y aproximadamente el 42 % son niñas⁴³.

38. Los trabajadores migrantes del sector pesquero, que conforman un importante segmento de la fuerza laboral pesquera, sufren las formas más graves de abuso, incluidas formas contemporáneas de esclavitud como el trabajo forzoso, el trabajo en régimen de servidumbre y la trata de personas. Esta situación se debe a la pesca ilegal, la sobrepesca y el incumplimiento de las normas laborales⁴⁴. La trata y el trabajo forzoso a que se ven sometidos los trabajadores migrantes son particularmente frecuentes en alta mar, donde por lo general las autoridades estatales competentes no llegan ni ejercen control alguno⁴⁵.

39. Una de las formas más eficaces para garantizar el trabajo digno, la protección de los medios de vida y la efectividad de los derechos humanos es la protección social, con la que se logra un sector justo y bien regulado que, a su vez, permite la conservación de los recursos⁴⁶. Los países con sistemas sólidos de protección social fueron los más preparados para responder con celeridad a los efectos de la pandemia de COVID-19, ya que pudieron ajustar sus programas de protección social existentes para mitigar la pérdida de ingresos en

³⁹ Comunicaciones presentadas por la Unión Internacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Alimentación, Agricultura, Hostelería, Restaurantes, Catering, Tabaco y Afines (UITA) y el Sindicato de Trabajadores de la Alimentación y Afines de Zimbabwe. Véase también FAO, “Cómo está afectando la COVID-19 a los sistemas alimentarios relacionados con la pesca y la acuicultura” (abril de 2020) y FAO, “The effect of COVID-19 on fisheries and aquaculture in Asia” (mayo de 2020).

⁴⁰ A los que se hace referencia explícita en el art. 13, párr. 5, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

⁴¹ Comunicación presentada por la Unión Internacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Alimentación, Agricultura, Hostelería, Restaurantes, Catering, Tabaco y Afines.

⁴² A/HRC/40/56, párr. 39.

⁴³ Alianza 8.7, *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: Resultados y tendencias 2012-2016. Resumen ejecutivo*, pág. 5.

⁴⁴ Véase <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/policy-areas/fisheries/lang--en/index.htm>.

⁴⁵ A/HRC/40/56, párr. 42.

⁴⁶ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022*, pág. 146.

la pesca y la acuicultura mediante la transferencia temporal de efectivo y en especie, así como mediante la concesión de subvenciones a los insumos (por ejemplo, al combustible)⁴⁷.

40. Se ha reconocido que la protección social y el trabajo decente son cuestiones prioritarias⁴⁸. No obstante, a nivel nacional, la mayor parte de los compromisos e instrumentos internacionales pertinentes no han sido adoptados o aplicados plenamente⁴⁹ y, en términos relativos, el sector pesquero está más atrasado al respecto.

II. Cambio climático, agotamiento de las poblaciones de peces y degradación de la biodiversidad: cuestiones de gobernanza y desigualdad

41. La proporción de pesquerías insostenibles desde el punto de vista biológico ha aumentado del 10 % en 1974 al 34,2 % en 2017. Además, se prevé que el cambio climático cause pérdidas irreversibles en los ecosistemas de muchas regiones y tenga consecuencias negativas para los modos de vida, la economía y la identidad cultural de las personas. El cambio climático también está elevando la temperatura del agua y modificando los comportamientos migratorios de los peces, cuyas poblaciones viajan a regiones de latitud más alta obligando a los pescadores a desplazarse hacia los polos y a diversificar sus capturas. Estos cambios en las pautas de comportamiento aumentan el riesgo de que se produzcan conflictos transfronterizos entre los explotadores de pesquerías y afectan negativamente a la distribución equitativa de los productos del mar. Las poblaciones vegetales y animales ya han desaparecido en determinados lugares y se prevé una tendencia al aumento de las tasas de extinción, especialmente en las regiones más cálidas. Es evidente que reducir la sobrepesca y las prácticas insostenibles aumentaría las poblaciones de peces y la capacidad de adaptación de la pesca⁵⁰.

42. La prospección y extracción de petróleo y gas en aguas abiertas y el ciclo de vida de las instalaciones en alta mar son amenazas cada vez mayores para el clima y los pescadores en pequeña escala. Las plataformas marítimas representan más del 30 % de la producción mundial de petróleo y gas. La extracción en alta mar agrava la crisis climática, amenaza a ecosistemas marinos enteros y genera desplazamientos por motivos económicos y geográficos, por lo que atenta directamente contra varios derechos humanos y pone en peligro la seguridad alimentaria de regiones enteras.

43. Los oleoductos y gasoductos submarinos pueden representar un problema de seguridad, ya que los equipos de pesca y las embarcaciones pueden enredarse en ellos, lo que pone en peligro vidas y bienes. Los buques de transporte contaminan de forma continua los océanos con hidrocarburos, metales tóxicos y sustancias peligrosas, en una práctica en auge llamada “vertido de aguas de sentina”⁵¹. La contaminación acústica causada por las actividades de perforación y prospección interfiere en los canales de comunicación y el comportamiento migratorio de los peces. Por regla general, en la construcción de infraestructuras se destruyen hábitats esenciales para los peces. Incluso tras clausurarse una instalación marítima, los pozos abiertos o mal cerrados y las infraestructuras abandonadas pueden seguir vertiendo petróleo, materiales radiactivos y otras sustancias tóxicas al mar⁵².

44. La instalación de infraestructuras en alta mar suele ir acompañada del establecimiento de zonas de exclusión en las que los pescadores no pueden acceder a las poblaciones de peces,

⁴⁷ Véase <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1382680/>.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; OIT, Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202); OIT, Convenio sobre el Trabajo en la Pesca, 2007 (núm. 188); Directrices Voluntarias, secc. 6; y FAO, Declaración de 2021 del Comité de Pesca en favor de la Pesca y la Acuicultura Sostenibles (Roma, 2021).

⁴⁹ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022*, pág. 144.

⁵⁰ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Hans-Otto Pörtner y otros, eds., *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (2022), págs. 19, 61, 200, 381, 382, 766 y 767.

⁵¹ Comunicación conjunta (42 firmantes) presentada por el Center for International Environmental Law.

⁵² *Ibid.*

lo que les causa la pérdida de sus medios de subsistencia e inseguridad alimentaria. En Guyana, por ejemplo, los buques de suministro de las plataformas cruzan los caladeros tradicionales e impiden el acceso a ellos⁵³. Pese a la publicación de avisos oficiales sobre seguridad marítima, el analfabetismo de los pescadores les impide estar informados, lo que hace que corran riesgos para su seguridad y reciban indemnizaciones mínimas por los daños sufridos.

45. La industria extractiva contribuye al cambio climático al afectar a las temperaturas, la acidez y las corrientes oceánicas, así como a la distribución y el comportamiento de las poblaciones de peces. En varias regiones de México, el aumento de la temperatura del agua ha generado fenómenos meteorológicos como el huracán Otis⁵⁴. En 2022, los pescadores de Durban (Sudáfrica) sufrieron inundaciones devastadoras que causaron la muerte de más de 400 personas en unos pocos días. Muchos perdieron sus hogares y seres queridos, y tras el desastre vieron cómo se les prohibía pescar durante meses⁵⁵. En el delta del Níger, los vertidos de petróleo y las fugas de gas siguen causando importantes daños ambientales. En Mauritania, el Senegal y Sudáfrica, la pesca marítima artesanal está amenazada por varios proyectos en alta mar. Si bien algunas de las empresas responsables han sido llevadas ante los tribunales nacionales de los países de acogida, las organizaciones de pescadores en pequeña escala siguen encontrando obstáculos para obtener reparaciones⁵⁶.

46. Aun así, se han producido algunos pequeños avances alentadores. En Sudáfrica, por ejemplo, los pescadores en pequeña escala lograron generar un notable grado de solidaridad en la presentación de litigios. Tres sentencias dictadas por el Tribunal Superior en 2022 y 2023 hacen referencia al derecho a las debidas consultas, al reconocimiento de los derechos consuetudinarios y a los efectos de las prospecciones de petróleo y gas en los derechos humanos de los pescadores en pequeña escala⁵⁷.

47. Pese a ello, los conocimientos científicos en materia de cambio climático solo pueden ayudar en parte a las comunidades costeras y pesqueras. La adaptación es un conjunto de decisiones políticas, sociales y culturales, pero también económicas y ecológicas, por ejemplo en relación con los derechos de uso territorial para la pesca, las zonas marinas de gestión local y la tenencia consuetudinaria. Los sistemas de tenencia son esenciales en la gestión de la pesca, ya que determinan quién puede acceder, utilizar y controlar la tierra y los recursos hídricos.

48. En última instancia, la capacidad de una comunidad para adaptarse al cambio climático viene determinada por su capacidad de establecer normas, valores y entendimientos comunes para facilitar la cooperación, por su grado de participación en la toma de decisiones y por su capacidad para trabajar simultáneamente con sistemas de conocimiento tradicional, indígena y científico. De hecho, los pescadores con un alto grado de conocimientos locales están en primera línea en este ámbito, ya que pueden detectar rápidamente las señales que indican cambios en su entorno, reconocer la necesidad de adaptación y encontrar formas de hacer frente a las nuevas dificultades⁵⁸.

49. El cambio climático crea profundas desigualdades, ya que afecta más a quienes menos han contribuido a las emisiones de gases de efecto invernadero. A su vez, las desigualdades, especialmente la de ingresos y la de género, merman la capacidad de llevar a cabo políticas de sostenibilidad eficaces y afectan a los procesos inclusivos de toma de decisiones, a la

⁵³ Comunicación presentada por Janette Bulkan y John Palmer, Profesora Asociada e Investigador Honorario Asociado, respectivamente, de la Universidad de Columbia Británica.

⁵⁴ Comunicación presentada por el Gobierno de México.

⁵⁵ Comunicaciones presentadas por Jackie Sunde, del equipo de investigación sobre pesca en pequeña escala de One Ocean Hub (Universidad de Ciudad del Cabo), y por el KwaZulu-Natal Subsistence Fisherfolk Forum.

⁵⁶ Comunicación presentada por la Coalition for Fair Fisheries Arrangements.

⁵⁷ Véase la comunicación presentada por el KwaZulu-Natal Subsistence Fisherfolk Forum.

⁵⁸ Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (2019), págs. 534 a 538; y Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Pörtner y otros, eds., *Climate Change 2022*, pág. 767.

participación justa y equitativa en los beneficios y a las ventajas derivadas de los conocimientos tradicionales e indígenas⁵⁹.

III. Derecho internacional

A. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

50. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar delimita la soberanía marina y es fundamental para la gobernanza de la pesca. Los Estados ribereños tienen plena soberanía en la zona conocida como mar territorial, que se extiende hasta 12 millas marinas a partir de sus líneas de base (arts. 2 y 3). También tienen los plenos derechos de soberanía que establece la Convención, que abarcan la administración y explotación de los recursos marinos en su zona económica exclusiva, que se extiende hasta 200 millas náuticas desde sus líneas de base (arts. 55 a 57).

51. Las fronteras soberanas atraviesan las zonas de distribución de muchas especies, lo que da lugar a poblaciones de peces compartidas entre Estados. Por consiguiente, los Estados tienen el deber de coordinar y asegurar la conservación y el desarrollo de dichas poblaciones (arts. 63, 64 y 118). Los términos de esta cooperación se recogen en el Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, y se ponen en práctica a través de organizaciones y arreglos regionales de ordenación pesquera, por regiones o por especies. Todavía no se dispone de estimaciones precisas del número de especies marinas cuyas poblaciones son compartidas por Estados vecinos. No obstante, estudios recientes muestran que las capturas de especies transfronterizas, es decir, de poblaciones que se desplazan por las zonas económicas exclusivas de dos o más Estados ribereños limítrofes, disminuyen más que las de especies no transfronterizas⁶⁰. Esto pone de relieve que, para proteger la pesca sostenible en pequeña escala, es más importante que nunca establecer una cooperación eficaz y equitativa a nivel internacional, regional y subregional⁶¹.

52. Lamentablemente, la Convención conceptualiza el mar como un recurso natural que hay que explotar y administrar, y en el que un Estado debe permitir la mayor extracción posible. Representa un intento de atemperar la supremacía de la extracción conciliándola con la necesidad de reponer las poblaciones de peces y la biodiversidad.

53. Más concretamente, los Estados deben establecer políticas que determinen un máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, incluidas las necesidades económicas de las comunidades pesqueras ribereñas y las necesidades especiales de los Estados en desarrollo (art. 61, párr. 3). Los Estados deben elaborar planes de ordenación basados en pruebas científicas que garanticen una “conservación adecuada” y eviten la sobreexplotación (art. 61, párr. 2). Al mismo tiempo, deben promover una “utilización óptima” para alcanzar los objetivos de desarrollo social y económico (art. 62). No existe una fórmula fija que ayude a los Estados a establecer un equilibrio entre una utilización socioeconómica óptima y una conservación adecuada. Si un Estado no puede pescar la captura total permisible dentro de su zona económica exclusiva, debe conceder a otros Estados acceso al excedente de captura permitida, con sujeción a las medidas nacionales de conservación (art. 62, párr. 2).

54. Los Estados deben velar por que los recursos vivos no se vean amenazados por la sobreexplotación y por preservar o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible (art. 61, párrs. 2 y 3). No

⁵⁹ Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, *Resumen para los encargados de la formulación de políticas del informe de la evaluación mundial de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas* (Bonn, 2019), pág. 10.

⁶⁰ Juliano Palacios-Abrantes y otros, “The transboundary nature of the world’s exploited marine species”, *Scientific Reports*, vol. 10 (2020).

⁶¹ Véanse también las Directrices Voluntarias, párr. 10.8.

obstante, la Convención ofrece flexibilidad para capturar por encima o por debajo de dicho umbral con arreglo a los “factores ambientales y económicos pertinentes” (art. 61, párr. 3). Lamentablemente, durante decenios los Estados han interpretado que la Convención permite la sobrepesca, en particular mediante las capturas a gran escala. Además, el criterio del rendimiento máximo sostenible mide la población de peces sin tener en cuenta las condiciones biológicas concretas que necesita una población para reproducirse y prosperar, por lo que en ocasiones ha incentivado la sobrepesca⁶². En definitiva, la Convención no entiende el mar como una fuente de vida en su sentido más pleno y deja al margen preocupaciones comunitarias, culturales y espirituales.

B. Convenio sobre la Diversidad Biológica

55. En el Convenio sobre la Diversidad Biológica se establece una tensión aún más aguda entre la naturaleza entendida como recurso natural y como fuente de vida. En 2022, las partes en el Convenio aprobaron el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal. Acordaron, entre otros objetivos, conservar el 30 % de las tierras, aguas interiores y zonas marinas y costeras del mundo para 2030, lo que se ha bautizado como “meta 30x30” (meta 3). La meta 19 prevé que se destinen al menos 200.000 millones de dólares a este objetivo de conservación para 2030, el 90 % de los cuales deberá proceder de la financiación privada, principalmente en forma de financiación combinada. El Marco alienta en efecto a los Estados a subvencionar la inversión privada.

56. Durante las negociaciones, los Pueblos Indígenas y los miembros de la sociedad civil mostraron preocupación por que la meta 19 pudiera alterar la relación de las personas con la tierra y los cursos de agua y hacer que el ecosistema pasara a ser un mercado financiero⁶³. Por ello, dicha meta incluye el compromiso de reforzar “el papel de las acciones colectivas, entre ellas las de los pueblos indígenas y las comunidades locales, las acciones centradas en la Madre Tierra y los enfoques no relacionados con el mercado, incluida la gestión comunitaria de los recursos naturales y la cooperación y solidaridad de la sociedad civil dirigidas a la conservación de la diversidad biológica”. Las acciones centradas en la Madre Tierra se definen como un “enfoque ecocéntrico y basado en [los] derechos [humanos] que posibilita la implementación de acciones tendientes a lograr relaciones armónicas y complementarias entre las personas y la naturaleza, promoviendo la continuidad de todos los seres vivos y sus comunidades y garantizando la no mercantilización de las funciones ambientales de la Madre Tierra”. El Marco debe aplicarse mediante un enfoque basado en los derechos humanos (párrs. 6 y 7 a), g) y n)).

57. Es improbable que puedan conciliarse los conceptos de naturaleza como mercado financiero y como Madre Tierra. Además, se ha reconocido que las medidas de conservación que pasan por crear zonas protegidas en las que se excluye a las personas, como se prevé en la meta 30x30, a menudo vulneran los derechos humanos, especialmente los de los Pueblos Indígenas⁶⁴. Como se expone más adelante, en su estructuración actual, la financiación de la conservación, entre la que se cuenta la “financiación azul” para los océanos, conlleva graves riesgos de violación de los derechos humanos.

C. Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina de las Zonas Situadas Fuera de la Jurisdicción Nacional

58. El Acuerdo relativo a la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica Marina, que en el momento de redactarse este informe aún no había entrado en vigor, declarará área marina protegida una parte de los océanos del mundo como medida destinada

⁶² Philip Larkin, “An epitaph for the concept of maximum sustained yield”, *Transactions of the American Fisheries Society*, vol. 106, núm. 1 (1977).

⁶³ Andre Standing, “Blue finance: how much debt can the ocean sustain? Implications for coastal fishing communities in South Africa” (Ámsterdam, Transnational Institute, 2013).

⁶⁴ Véanse [A/71/229](#) y [A/77/290](#).

a limitar la sobrepesca y la pérdida de biodiversidad y a regular las rutas de navegación. El objetivo que persigue, en aplicación conjunta con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, es conservar el 30 % de la alta mar de todo el mundo. La alta mar son las aguas oceánicas situadas fuera de las zonas económicas exclusivas de los países y cubre aproximadamente la mitad de la superficie terrestre. Es un hábitat esencial para la vida y en ella se genera aproximadamente la mitad del oxígeno mundial, en su mayor parte procedente del plancton⁶⁵.

59. El establecimiento en el alta mar de áreas marinas protegidas, o de otros mecanismos de gestión basados en el establecimiento de zonas, sin tomar medidas para resolver los desequilibrios de poder podría llevar a que más flotas industriales capturen en las zonas económicas exclusivas de los países en desarrollo⁶⁶, lo que podría suponer una amenaza importante para la seguridad alimentaria local. En términos más generales, los Estados no deben pasar por alto que uno de los objetivos del Acuerdo es apoyar la seguridad alimentaria y otros objetivos socioeconómicos, incluida la protección de los valores culturales (art. 17 d)). Dada la importancia central que tiene la pesca a pequeña escala en las comunidades costeras, solo se podrá alcanzar este objetivo si los Estados respetan, protegen y hacen efectivos los derechos humanos en dichas comunidades, en especial en el contexto de los mecanismos de gestión basados en áreas.

D. Organización Mundial del Comercio

60. El Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca es el primero de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que trata explícitamente cuestiones ambientales, y aún no ha entrado en vigor. En él se establece un conjunto de disciplinas sobre las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y a las poblaciones sobreexplotadas. Solo se aplica a la pesca de captura marina salvaje y a las actividades relacionadas con la pesca en el mar (art. 1), por lo que quedan excluidas la pesca y la acuicultura continentales y las actividades en tierra, como el empaquetado y la elaboración.

61. El Acuerdo actual es provisional, dado que los Estados miembros aún deben aprobar disciplinas relativas a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y a las poblaciones sobreexplotadas. Si no se adoptan disciplinas completas en el plazo de cuatro años desde la entrada en vigor del Acuerdo, este se dará por terminado a menos que el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio decida otra cosa (art. 12).

62. Por lo general, la piedra angular en las negociaciones sobre subvenciones de la Organización Mundial del Comercio es determinar qué se considera ayudas públicas legítimas para garantizar un mercado justo y estable (buenas subvenciones) y qué se considera fondos públicos utilizados para conceder a los agentes comerciales un beneficio injusto en los mercados internacionales o que fomentan comportamientos no deseados (malas subvenciones). En el ámbito de la pesca, se corre el riesgo de generar un profundo grado de desigualdad entre los Estados en desarrollo y los Estados desarrollados, y entre los pescadores en pequeña y en gran escala. En 2018, las subvenciones ascendieron a 35.400 millones de dólares a nivel mundial, el 87 % de ellas procedentes de países con un alto índice de desarrollo humano. Aproximadamente el 80 % de las subvenciones mundiales se dedicaron al sector de la pesca a gran escala, y el 19 %, al de la pesca a pequeña escala. A nivel mundial, la pesca a gran escala recibió subvenciones por pescador 36 veces superiores en los países desarrollados que en los países en desarrollo, y los pescadores en pequeña escala recibieron subvenciones 21 veces superiores en los países desarrollados que en los países en desarrollo⁶⁷.

63. En determinado momento de las negociaciones, el Acuerdo incluía disposiciones que establecían en términos explícitos un trato especial y diferenciado a los pescadores en

⁶⁵ Véase <https://oceanservice.noaa.gov/facts/ocean-oxygen.html>.

⁶⁶ Véase <https://www.cffacape.org/publications-blog/an-ambitious-high-seas-treaty-must-not-come-at-the-expense-of-coastal-fishing-communities>.

⁶⁷ Anna Schuhbauer y otros, "The global fisheries subsidies divide between small- and large-scale fisheries", *Frontiers in Marine Science*, vol. 7 (2020). Véase también U. Rashid Sumaila y otros, "Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies", *Marine Policy*, vol. 109 (noviembre de 2019).

pequeña escala⁶⁸. Lamentablemente, dichas disposiciones se eliminaron y el trato especial y diferenciado quedó restringido a los países en desarrollo hasta y dentro de la zona económica exclusiva (art. 3.8). Dado que la pesca en pequeña escala representa el 90 % de la fuerza de trabajo del sector pesquero en los países en desarrollo⁶⁹, el futuro de muchos de esos pescadores depende de las políticas comerciales de los países en desarrollo y los países menos adelantados.

64. Los miembros de la Organización Mundial del Comercio están de acuerdo en que deben protegerse los medios de subsistencia de los pescadores en pequeña escala⁷⁰, pero si la Organización no establece un trato distintivo para ellos, los países en desarrollo y los países menos adelantados serán libres de subvencionar y dar prioridad a la pesca a gran escala y a sus explotaciones. Los derechos humanos, en especial a través de las Directrices Voluntarias, pueden proporcionar una vía para que, una vez finalizado y aplicado, el Acuerdo proteja los medios de subsistencia de los pescadores en pequeña escala y contribuya a lograr un océano viable desde el punto de vista ecológico⁷¹.

1. Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

65. El Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca (art. 3, párr. 1) prohíbe a los Estados conceder o mantener ninguna subvención a un buque o a un operador que practique la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, o a actividades relacionadas con la pesca que la apoyen⁷².

66. Sin embargo, el término “pesca ilegal, no declarada y no reglamentada” abarca varias actividades distintas⁷³. Por pesca ilegal se entienden las actividades que contravienen la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las medidas de conservación regionales o nacionales y las leyes nacionales, así como las obligaciones internacionales pertinentes de los Estados (Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca, art. 3)⁷⁴. En ocasiones, las medidas adoptadas por los países para combatir la pesca ilegal han dado lugar a un exceso de celo al practicar detenciones, a la destrucción de bienes, incluidos aparejos de pesca y embarcaciones, y a agresiones físicas⁷⁵. Además, las actividades pesqueras no declaradas o no reglamentadas no son necesariamente ilegales, como es el caso de muchos pescadores artesanales que operan en mercados informales y cuya actividad quedaría injustamente englobada en esta categoría genérica⁷⁶. Por ello, las disciplinas establecidas contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada podrían suponer una carga importante para los países en desarrollo y los países menos desarrollados, así como para los pescadores en pequeña escala.

67. Para resolver la ambigüedad conceptual del Acuerdo, los Estados deberían recurrir a las Directrices Voluntarias, que proporcionan orientación práctica. En este sentido, se insta encarecidamente a los Estados a que garanticen la disponibilidad de la información necesaria para la pesca en pequeña escala responsable y el desarrollo sostenible, incluida información sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Esto exige adoptar una perspectiva holística que permita a los Estados distinguir de forma matizada y en función del contexto

⁶⁸ Véase <https://focusweb.org/policy-livelihood-challenges-for-indias-fishing-communities-implications-of-the-wto-agreement/>, vídeo 1.

⁶⁹ Véase https://oneoceanhub.org/wp-content/uploads/2022/06/Policy-brief_HUMANRIGHTS_Smallscalefisheries_OOH.pdf.

⁷⁰ Véase https://www.wto.org/spanish/news_s/news23_s/fish_28apr23_s.htm.

⁷¹ Stephanie Switzer, Elisa Morgera y Elaine Webster, “Casting the net wider? The transformative potential of integrating human rights into the implementation of the WTO Agreement on Fisheries Subsidies”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 31, núm. 3 (noviembre de 2022).

⁷² Véase también la meta 14.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

⁷³ A/67/268, párrs. 48 y 49; y Eva R. van der Marel, “Problems and progress in combating IUU fishing”, en *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Oceans*, Richard Caddell y Erik J. Molenaar, eds., (Oxford, Hart, 2019).

⁷⁴ En el que se hace referencia a FAO, Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, secc. 3.1.

⁷⁵ Comunicación presentada por FIAN Uganda.

⁷⁶ Directrices Voluntarias, párr. 6.6.

entre lo que se considera pesca ilegal, pesca no declarada y pesca no reglamentada, y prestar especial atención a la situación de los grupos vulnerables y marginados⁷⁷.

68. Además, los Estados deberían reconocer como pesca regulada las normas y prácticas locales, incluidos los sistemas consuetudinarios de tenencia y otros sistemas que conceden acceso preferencial a los recursos pesqueros y a la tierra a los pescadores en pequeña escala, los Pueblos Indígenas y las minorías étnicas⁷⁸.

2. Poblaciones sobreexplotadas

69. El Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca prohíbe a los Estados miembros conceder o mantener subvenciones a la pesca o las actividades relacionadas con la pesca respecto de lo que las organizaciones o arreglos regionales de ordenación pesquera pertinentes determinen que es una población sobreexplotada (art. 4, párrs. 1 y 2). En general, se considera que una población está sobreexplotada cuando se supera un límite explícito fijado para garantizar una reproducción segura⁷⁹. El Acuerdo prevé una excepción “si tales subvenciones u otras medidas se aplican para restablecer la población a un nivel biológicamente sostenible” (art. 4, párr. 3). Un nivel biológicamente sostenible es el nivel determinado por el Estado que tiene jurisdicción sobre la zona en la que tiene lugar la pesca o la actividad relacionada con la pesca, o por una organización o arreglo regional de ordenación pesquera pertinente, sobre la base de los mejores datos científicos disponibles. No obstante, muchos Estados en desarrollo y países menos adelantados no cuentan con los recursos necesarios para establecer los mecanismos de seguimiento que permitan medir y determinar los niveles sostenibles. Algunos han calificado con ironía esta disposición de trato especial y diferenciado para los países desarrollados, ya que los países más ricos sí disponen de los recursos que les permiten reunir los datos necesarios para invocar esta excepción y subvencionar así a sus pescadores, con lo que les facilitan una ventaja de mercado frente a los de los países en desarrollo y los países menos adelantados⁸⁰.

70. Los Estados o las organizaciones o arreglos regionales de ordenación pesquera pueden hacer frente a este desequilibrio de poder a través de las Directrices Voluntarias, en las que se establece que los Estados deberían reconocer el papel desempeñado por las comunidades de pescadores artesanales y los Pueblos Indígenas en la restauración, conservación, protección y administración conjunta de los ecosistemas acuáticos y costeros locales (párr. 5.5). Además, los “mejores datos científicos” deben comprender los conocimientos científicos mejorados por los conocimientos tradicionales e indígenas de las comunidades costeras y ribereñas⁸¹, que se consideran esenciales para la adaptación al cambio climático. De este modo, el Estado miembro o la organización o arreglo regional de ordenación pesquera pueden determinar más fácilmente la sostenibilidad de la pesca a pequeña escala.

3. Sobrecapacidad y sobrepesca

71. La sobrecapacidad y la sobrepesca son las cuestiones que revisten mayor importancia en el ámbito de las subvenciones a la pesca y seguirán debatiéndose en las futuras negociaciones que se celebren en el marco de la Organización Mundial del Comercio en torno al Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca. De la totalidad de subsidios otorgados en 2018, aproximadamente el 63 % (22.200 millones de dólares) se concedieron en apoyo de programas que fomentaban o tenían el potencial de fomentar la sobrecapacidad y la sobrepesca, el 30 % fueron beneficiosos y el 7 % tenían el potencial de dar lugar a rendimientos sostenibles o a la sobreexplotación de las poblaciones de peces⁸². La

⁷⁷ *Ibid.*, párr. 11.5.

⁷⁸ *Ibid.*, párrs. 5.1 a 5.4.

⁷⁹ Véase la entrada “Sobrecapacidad (pesca)” en https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm.

⁸⁰ Véase <https://focusweb.org/policy-livelihood-challenges-for-indias-fishing-communities-implications-of-the-wto-agreement/>, vídeo 1.

⁸¹ Convenio sobre la Diversidad Biológica, art. 8 j); Directrices Voluntarias, párrs. 11.4, 11.6, 11.7 y 11.9; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, arts. 18, párr. 3, 19, párr. 2, 20, párr. 2, y 26; y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 31.

⁸² Sumaila y otros, “Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies”.

sobrecapacidad se refiere por lo general a la capacidad de una flota para pescar a niveles que exceden del nivel de captura sostenible en una pesquería, lo que con frecuencia da lugar a la sobrepesca⁸³.

72. Los Estados deberían aprovechar las futuras negociaciones sobre el Acuerdo para reintroducir disposiciones que permitan explícitamente a los Estados apoyar con más facilidad a la pesca en pequeña escala asignándoles subsidios inicialmente destinados a operadores a gran escala que hayan incurrido en sobreexplotación, cumpliendo con ello la obligación que incumbe a los Estados de hacer progresivamente efectivo el derecho a la alimentación⁸⁴.

IV. Mercantilización y financierización de los océanos y la vida acuática

A. Economía azul

73. Los términos “economía azul” y “crecimiento azul”, que conceptualizan los océanos y las costas como activos económicos (excluyendo el agua dulce), son cada vez más populares. La idea que subyace al término “azul” (de modo análogo a lo que ocurre con el término “verde”) es que ahora las empresas y los gobiernos deben tener en cuenta las cuestiones de la degradación de los ecosistemas oceánicos y el cambio climático al calcular los márgenes de beneficio y el crecimiento económico.

74. El Banco Mundial ha definido la economía azul como el uso sostenible de los recursos oceánicos para el crecimiento económico, la mejora de los medios de vida y la creación de empleo preservando a la vez la salud de los ecosistemas oceánicos⁸⁵. Abarca los sectores de las energías renovables, la pesca, el transporte marítimo, la gestión de residuos y el turismo. En las iniciativas de la economía azul, los derechos humanos suelen ser ignorados o considerados preocupaciones secundarias y la atención se centra en el crecimiento económico y la sostenibilidad. Además, suele dedicarse poca o nula atención a la seguridad alimentaria. En muchos programas internacionales y nacionales de economía azul se margina o excluye a los pescadores en pequeña escala y se da poco valor a los objetivos sociales y culturales.

75. En las iniciativas de la economía azul, se parte de la idea de que el problema es que los océanos del mundo sufren una crisis ambiental, pero siguen constituyendo una “frontera económica sin explotar”⁸⁶. El supuesto origen de este problema es que los océanos se tratan como bienes públicos y se administran mediante los sistemas tradicionales de gestión de recursos aplicados a los bienes comunes o comunales. La solución que se propone es ampliar la transformación de los océanos en propiedad privada⁸⁷.

76. El modo en que se plantean el problema y su solución pone de manifiesto las limitaciones empíricas del concepto de “economía azul”. El incentivo para pescar en exceso y contaminar no ha sido impulsado por el hecho de que los océanos se consideren un bien público o común. La sobrepesca, la contaminación y la degradación de los hábitats acuáticos se han visto impulsadas por decisiones políticas que han dado prioridad a las empresas y la generación de beneficios, no han exigido rendición de cuentas a las empresas y han rechazado el enfoque holístico de la vida acuática.

77. De hecho, los pescadores en pequeña escala que se autogobiernan a través de sistemas comunales de tenencia marina suelen generar beneficios de base amplia gracias a que administran determinados espacios como un bien público. Por ejemplo, en Sri Lanka, el sistema de tenencia consuetudinaria llamado *padu* se gestiona mediante reuniones mensuales

⁸³ Véase la entrada “Sobrepesca/poblaciones sobreexplotadas” en https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm.

⁸⁴ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 2, párr. 1, y 11.

⁸⁵ “Riding the blue wave: applying the blue economy approach to World Bank operations” (2021), pág. 8.

⁸⁶ Cohen y otros, “Securing a just space”.

⁸⁷ Banco Mundial, “Riding the blue wave”, pág. 8.

en las que los miembros deciden rotar los lugares de pesca entre las distintas familias y aldeas. Este sistema de propiedad compartida y acceso rotatorio por sorteo fomenta la gestión imparcial de la pesca, establece un reparto equitativo de los beneficios y constituye un poderoso elemento disuasorio contra la sobrepesca y el agotamiento de los recursos marinos. Además, garantiza un acceso seguro e imparcial a los caladeros, disminuye significativamente los conflictos y promueve la coexistencia sostenible entre diversos grupos de pescadores⁸⁸.

78. En los últimos decenios, algunos países han aplicado “enfoques basados en derechos” al sector pesquero, por los que se han privatizado los derechos de pesca y tenencia mediante mecanismos como cuotas individuales transferibles, cuotas de captura o concesiones de pesca transferibles. Este sistema asigna el acceso a una zona de pesca o una parte de la captura total permisible a un pescador o grupo de pescadores y prevé el traspaso o la venta de esos derechos. Estos enfoques basados en derechos son esencialmente distintos de los basados en los derechos humanos. Los derechos en cuestión se limitan estrictamente a los aspectos económicos y dejan de lado los aspectos sociales, culturales y políticos. Pueden dar lugar a profundos grados de desigualdad, ya que los agentes con más poder adquisitivo y capital pueden adquirir derechos de pesca o explotar los derechos existentes. De hecho, estos enfoques basados en derechos han expulsado a los pescadores en pequeña escala, no se han revelado necesariamente eficientes ni sostenibles desde el punto de vista económico y han aumentado los índices de violación de los derechos humanos⁸⁹. Muchas iniciativas de la economía azul han devastado comunidades costeras y de pescadores en pequeña escala.

B. Transformación azul

79. La FAO trata de encontrar un equilibrio entre los intereses económicos y los derechos humanos mediante su programa para la transformación azul. La transformación azul es la visión de la FAO para ampliar los sistemas alimentarios acuáticos y aumentar su contribución a una alimentación saludable, nutritiva y asequible, respaldando la gestión ambiental y el crecimiento inclusivo, especialmente para aquellas comunidades que dependen de la pesca y la acuicultura, sin dejar a nadie atrás⁹⁰.

80. Esta iniciativa está impulsada por el deseo de aumentar la producción para responder al crecimiento de la demanda. El consumo mundial de alimentos acuáticos aumentó a razón del 3,0 % anual entre 1961 y 2019, casi el doble que el crecimiento anual de la población mundial (1,6 %) para el mismo período. Las causas principales del aumento del consumo per cápita de alimentos acuáticos son el incremento de los suministros, los cambios en las preferencias de los consumidores, los avances tecnológicos y el crecimiento de los ingresos⁹¹.

81. La iniciativa para la transformación azul coincide con el auge de la visión de la acuicultura como forma de adaptación a la disminución de las poblaciones de peces a nivel mundial y respuesta al aumento de la inseguridad alimentaria⁹². En la década de 1950, el pescado procedente de la acuicultura representaba el 4 %. En 2020, el 49 % (88 millones de toneladas) de la producción mundial de animales acuáticos procedía de la acuicultura, y el 51 % (90 millones de toneladas), de la pesca de captura. Ese mismo año, la acuicultura representó el 56 % de la cantidad de alimentos acuáticos de origen animal producidos y disponibles para el consumo humano⁹³.

82. Sin embargo, no es lo mismo responder al aumento del hambre que al aumento del consumo. La causa del hambre y la malnutrición no reside en la falta de alimentos, por lo que

⁸⁸ Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria, *People-Centred Assessment*, págs. 18 y 19. Véase también la comunicación presentada por Ekologi Maritim Indonesia.

⁸⁹ Edward H. Allison y otros, “Rights-based fisheries governance: from fishing rights to human rights”, *Fish and Fisheries*, vol. 13, núm. 1 (marzo de 2012); y Foro Mundial de Pueblos Pescadores, Afrika Kontakt y Transnational Institute, “Human rights vs. property rights: implementation and interpretation of the SSF Guidelines” (Ámsterdam, 2016).

⁹⁰ FAO, *Transformación azul. Síntesis* (2023).

⁹¹ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022*, pág. 87.

⁹² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2022*, pág. 779.

⁹³ FAO, *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2022*, pág. 1.

no son un problema de producción. Los índices de producción de alimentos son importantes, pero el hambre y la malnutrición surgen cuando hay crisis políticas y deficiencias institucionales⁹⁴. La acuicultura, en cambio, se propone como respuesta al aumento de los índices de consumo, que se ve favorecido por la sobrepesca y el desarrollo económico y plantea un riesgo de inseguridad alimentaria a largo plazo debido al agotamiento de las poblaciones de peces silvestres.

83. Además, la acuicultura conlleva grandes riesgos. Los peces, como cualquier otro organismo, tienen más probabilidades de contraer enfermedades o parásitos cuando están densamente confinados en un espacio. Por ello, en ocasiones los piscicultores utilizan antibióticos, lo que aumenta el riesgo de resistencia a los antimicrobianos a nivel mundial. También existe un riesgo importante de que los peces no autóctonos de las piscifactorías escapen hacia la naturaleza, con la consiguiente posibilidad de que propaguen enfermedades y parásitos o alteren el acervo genético silvestre.

84. Muchos peces de piscifactoría son especies carnívoras a las que se alimenta con piensos extraídos de peces silvestres, lo que constituye una nueva fuente de presión sobre las poblaciones de peces salvajes y altera los ecosistemas⁹⁵. Además, las multinacionales productoras de piensos están agravando la inseguridad alimentaria en algunas comunidades. Por ejemplo, a lo largo de la costa de África Occidental, más de medio millón de toneladas de peces pelágicos, que podrían alimentar a más de 33 millones de personas en la región, son extraídos del océano para ser convertidos en harina y aceite de pescado con el principal objetivo de alimentar a peces de piscifactoría y ganado, sobre todo en Asia y Europa⁹⁶.

85. Si bien recientemente se han producido notables avances tecnológicos y científicos, el Relator Especial recomienda encarecidamente a los Estados que actúen con gran cautela en relación con la acuicultura. Para que esta actividad sea viable desde el punto de vista social, económico y ambiental, es necesario contar con un régimen regulatorio sólido. Además, es importante distinguir entre la acuicultura artesanal y la industrial, y reconocer que la primera conlleva mayores riesgos y por ello exige una regulación más estricta. Existe un elevado riesgo de que la acuicultura responda al aumento del consumo, pero termine generando problemas más graves y complejos.

86. Dado que la tasa de producción de pescado supera notablemente a la tasa de crecimiento demográfico, es posible que las tasas de consumo de pescado estén sobrepasando los límites planetarios. Como criterio general, los Estados deberían velar por que se satisfagan las necesidades de las poblaciones para cuya salud y bienestar el pescado sea fundamental y no puedan disponer fácilmente o no puedan permitirse otras fuentes comparables de alimentos⁹⁷.

C. Financiación azul y conservación

87. Un fenómeno más reciente es el auge de la “financiación azul”, en la que el océano se conceptualiza y organiza cada vez más a través de élites, instituciones y mercados financieros. Dicha financierización está aumentando los niveles de desigualdad y gobernanza opaca, y plantea importantes riesgos de violación de los derechos humanos, en particular para las comunidades costeras, los Pueblos Indígenas y los pescadores en pequeña escala.

88. Este fenómeno se encuadra en la tendencia más amplia de gobernar las iniciativas de conservación mediante arreglos financieros. La financiación de la conservación trata el problema de la degradación ambiental y el cambio climático como una deficiencia del gasto público y las aportaciones filantrópicas, es decir, como un déficit de financiación. La solución que se propone es subvencionar a los inversores privados para animarlos a dirigir capital hacia proyectos de conservación que preserven grandes extensiones de tierra o de agua para

⁹⁴ A/75/219, párr. 40.

⁹⁵ Comunicación presentada por la Sustainable Development Foundation (Tailandia).

⁹⁶ Comunicación presentada por el Taxawu Cayar Collective y otras 14 entidades.

⁹⁷ Directrices Voluntarias, párr. 7.7.

protegerlas de la actividad humana. Este enfoque es distinto del de pérdidas y daños, por ejemplo, que entiende la financiación como una cuestión de reparación y equidad.

89. Un instrumento habitual son los canjes de deuda por medidas de protección ambiental, también conocidos como conversión de la deuda en medidas de protección ambiental o simplemente conversión de la deuda. Algunos de los arreglos más importantes en este ámbito son de conversión de la deuda en medidas de protección oceánica⁹⁸. La idea básica de la conversión de la deuda es que un acreedor, por lo general un país desarrollado, renuncia al reembolso de la deuda a cambio de la promesa de un país en desarrollo de destinar todo o parte del dinero a medidas de conservación. Otra modalidad consiste en que una parte, por lo general una organización no gubernamental de un país desarrollado, compra la deuda de un país en desarrollo con descuento a cambio de un compromiso en materia de conservación por parte del país deudor.

90. Sin embargo, estos canjes no reportan beneficios financieros o ecológicos evidentes. Los costos de transacción son elevados y, pese a que tienen objetivos de política pública, las operaciones de conversión de la deuda carecen de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas. En algunos casos, los ingresos derivados del alivio de la deuda se canalizan a través de cuentas extraterritoriales o paraísos fiscales, en especial cuando la transacción se lleva a cabo a través de intermediarios, como empresas extranjeras, entidades de propósito especial y compañías de seguros. Estos paraísos fiscales, conocidos por su secretismo, pueden facilitar la ocultación de activos al fisco nacional y los flujos financieros ilícitos⁹⁹. De hecho, existe un riesgo elevado de que las instituciones financieras utilicen estos arreglos para mejorar el perfil de sus carteras de inversiones en el ámbito “ambiental, social y de gobernanza” y embolsarse cuantiosas comisiones gracias a mecanismos de ecoimpostura¹⁰⁰. Los investigadores de Barclays afirman que un canje de deuda por medidas de protección ambiental puede parecer, a primera vista, una solución beneficiosa para todos, puesto que los países muy endeudados pueden reducir la carga de la deuda y los intereses a la vez que se destinan los recursos a proyectos de conservación con objetivos generales relacionados con la naturaleza, pero advierten de que querer afrontar al mismo tiempo la carga de la deuda y los objetivos climáticos no siempre es buena idea¹⁰¹.

91. Debido a la crisis actual de la deuda, los países en desarrollo tienen aún menos peso en estos arreglos. Además, se trata de mecanismos complejos y costosos que no contribuyen a la estabilidad financiera a largo plazo. Cuando se negocian a través de una organización no gubernamental extranjera, esta adquiere un importante poder de formulación de políticas nacionales e ingresos a expensas del país deudor. A fin de cuentas, se trata de transacciones financieras, de modo que están diseñadas para generar beneficios o descuentos para los inversores y acreedores y a la vez están limitadas por su capacidad para lograrlo.

92. Esta cuestión ha cobrado protagonismo desde la adopción del objetivo 30x30 del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal. Como ya se ha indicado, la financiación de este objetivo es motivo de polémica. Con la experiencia de las prácticas colonialistas y racistas del pasado y del presente, los Pueblos Indígenas alertaron del riesgo de que el objetivo 30x30 de conservación despojara a sus comunidades de sus territorios y creara planes de “conservación colonial”¹⁰², también “conservación de fortaleza”. Las organizaciones de pescadores y otras organizaciones de la sociedad civil han pedido que se rechacen los canjes de deuda por medidas de protección ambiental en el contexto de los

⁹⁸ Véase, por ejemplo, Marc Jones y Rodrigo Campos, “Ecuador seals record debt-for-nature swap with Galapagos bond”, Reuters, 9 de mayo de 2023.

⁹⁹ Véase <https://www.afronomicslaw.org/category/analysis/debt-climate-swaps-and-illicit-financial-flows-call-caution-designing-climate>.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Natasha White, “Barclays sees real greenwashing risk in ESG debt-swap market”, Bloomberg, 23 de enero de 2023.

¹⁰² Joseph Lee, “How the world’s favorite conservation model was built on colonial violence”, Grist, 13 de abril de 2023.

océanos¹⁰³. En última instancia, es imposible separar la conservación en el medio acuático de los derechos humanos.

V. Conclusiones y recomendaciones

93. El océano es nuestra Madre y los ríos llevan su misma sangre. Los Estados y las empresas deben poner fin a la explotación de los océanos y los ríos, dejar de considerarlos una mercancía y reconocer que son una fuente de vida.

94. Las políticas deben pasar a centrarse en las necesidades y dificultades de la pesca en pequeña escala, que es un elemento integral de la recuperación de la pandemia en gran parte de los países y de la transformación del sistema alimentario, a fin de contrarrestar la supremacía de las grandes flotas industriales sobre las medidas de ordenación pesquera y los intereses políticos¹⁰⁴. Por ello, los Estados deberían:

a) Reconocer la contribución esencial de los pescadores en pequeña escala, los Pueblos Indígenas y los trabajadores del sector pesquero a la vida y la salud acuáticas;

b) Velar por que los pescadores en pequeña escala, los Pueblos Indígenas y los trabajadores del sector pesquero, especialmente las mujeres, sean consultados de buena fe y puedan participar de forma activa, libre y significativa en todos los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a su vida, sus tierras y sus medios de subsistencia, lo que debe pasar, entre otras cosas, por centrar la atención en la justicia de género y reconocer los derechos singulares de los Pueblos Indígenas, incluido su derecho al consentimiento libre, previo e informado;

c) Elaborar una definición nacional, exhaustiva y adecuada a cada contexto de los pescadores en pequeña escala, que abarque todos los aspectos de la cadena de valor, incluidos la transformación, la comercialización y la venta, y que identifique al mismo tiempo a los grupos vulnerables y marginados mediante un proceso significativo, participativo, consultivo y con perspectiva de género.

95. En este sentido, las organizaciones y arreglos regionales de ordenación pesquera deberían incorporar enfoques basados en los derechos humanos en sus actividades, lo que incluye garantizar la participación significativa de los pescadores en pequeña escala, los trabajadores del sector pesquero y los Pueblos Indígenas.

96. Los Estados deberían respetar, proteger y hacer efectivos:

a) Los derechos de tenencia consuetudinaria de los pescadores en pequeña escala y los Pueblos Indígenas, lo que comporta, entre otras cosas, aplicar plenamente las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza;

b) Los derechos de los Pueblos Indígenas, incluido el derecho a la libre determinación y al consentimiento libre, previo e informado, lo que comporta, entre otras cosas, aplicar plenamente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;

c) El derecho de los trabajadores del sector pesquero a un trabajo digno, lo que comporta, entre otras cosas, ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y todos los tratados pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Marítima Internacional, así como garantizar su aplicación efectiva.

¹⁰³ Véase <https://www.cffacape.org/publications-blog/joint-statement-financing-the-30x-30-agenda-for-the-oceans-debt-for-nature-swaps-should-be-rejected>.

¹⁰⁴ Véase <https://www.fao.org/policy-support/policy-themes/sustainable-small-scale-fisheries/es/>.

97. Los Estados deben proteger los ecosistemas relacionados con el agua, como las montañas, los bosques, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos, frente al uso excesivo y la contaminación por sustancias nocivas, y restaurarlos reconociendo la coexistencia inherente de los pescadores y la naturaleza¹⁰⁵. Para ello, deberían:

a) Integrar y privilegiar los conocimientos locales, tradicionales e indígenas de los pescadores sobre los peces y los hábitats acuáticos;

b) Velar por que, a escala local, nacional e internacional, los pescadores en pequeña escala, los trabajadores del sector pesquero y los Pueblos Indígenas, especialmente las mujeres, reciban apoyo y puedan participar de forma significativa en todos los aspectos de la toma de decisiones relativas a las políticas y programas que afecten a sus derechos humanos y sus medios de vida;

c) Dar prioridad a los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector pesquero en la asignación de tierras y pesquerías públicas;

d) Restaurar y redistribuir los derechos de tenencia tradicionales, consuetudinarios e indígenas de las comunidades pesqueras en los lugares en que las comunidades de pescadores en pequeña escala y los Pueblos Indígenas hayan sido desposeídos de sus tierras y territorios acuáticos sin ser debidamente consultados ni haber dado su consentimiento;

e) Crear zonas de pesca exclusivas para los pescadores en pequeña escala y reprimir las incursiones de las flotas industriales;

f) Poner en marcha sistemas de cogestión en el 100 % de las zonas costeras estableciendo marcos jurídicos específicos que definan claramente las funciones y responsabilidades de las autoridades y los pescadores, y prestando a los pescadores el apoyo necesario para su participación, teniendo en cuenta sus derechos y sistemas legítimos de tenencia;

g) Rechazar la expansión de los proyectos petrolíferos y gasísticos en alta mar y suspender todos aquellos que impidan a los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector pesquero afectados el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales;

h) Evaluar y divulgar exhaustivamente, mediante declaraciones del impacto, consultas públicas de buena fe y el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas, las repercusiones que las propuestas de proyectos de extracción de petróleo y gas en alta mar puedan tener en la pesca local y los derechos de los pescadores, lo que comporta, entre otras cosas, la evaluación de las repercusiones sobre el clima y la biodiversidad y su mitigación antes de aprobar o financiar dichos proyectos;

i) Realizar auditorías periódicas independientes de las operaciones de carga de petróleo a nivel local y compensar a las comunidades costeras por los daños ambientales sufridos.

98. Para que los mercados sean justos y estables, los Estados deberían:

a) Poner en marcha e impulsar planes de protección social que incluyan a todos los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector pesquero, con independencia de que trabajen en el sector formal o informal o sean trabajadores por cuenta propia;

b) Facilitar a los pescadores en pequeña escala un mayor acceso a financiación, a información sobre el mercado, a los insumos y la tecnología adecuados y a las infraestructuras;

¹⁰⁵ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, art. 21, párrs. 4 y 5; y Directrices Voluntarias, secc. 5.

c) Fijar un salario mínimo que constituya un salario mínimo vital para todos los trabajadores, independientemente del sector en que trabajen, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos;

d) Crear y apoyar mercados territoriales que permitan a la pesca en pequeña escala conectar más directamente con los consumidores locales y regionales con el fin de empoderar a las comunidades costeras y promover las prácticas comerciales justas;

e) Proteger y apoyar la capacidad de los trabajadores del sector pesquero y de los pescadores en pequeña escala para establecer una negociación colectiva con los empleadores y los compradores, respectivamente;

f) Negociar, interpretar y aplicar el Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca de modo que proteja y apoye los medios de subsistencia de los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector pesquero de conformidad con el derecho y los instrumentos de derechos humanos, como las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza y los tratados de la Organización Internacional del Trabajo;

g) Aprobar y aplicar leyes que eliminen con eficacia las formas contemporáneas de esclavitud y trabajo infantil, entre otras cosas combatiendo sus respectivas causas subyacentes;

h) Garantizar el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos, también a los trabajadores migrantes del sector pesquero;

i) Habilitar canales seguros para que los trabajadores migrantes del sector pesquero que estén indocumentados puedan denunciar violaciones de sus derechos de manera anónima y sin temor a represalias, respetando el principio de no devolución y velando por que los migrantes tengan acceso al mercado laboral ordinario en el país de acogida.

99. Con el apoyo de la FAO, las demás organizaciones internacionales y las instituciones nacionales de derechos humanos, los Estados deberían elaborar planes de acción nacionales para la pesca en pequeña escala y velar por que sean un elemento integral de las estrategias nacionales sobre el derecho a la alimentación, lo que debería incluir la recopilación de datos desglosados por género no binario.

100. En este sentido, la FAO debería dar prioridad y dedicar más recursos a la prestación de protección y apoyo a los pescadores en pequeña escala, los trabajadores del sector pesquero y los Pueblos Indígenas, entre otras cosas apoyando la plena aplicación de las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza en todos los niveles de gobierno.

101. Los Estados deben revisar sus planes relativos a la economía azul y, en este ámbito, deberían:

a) Proteger a los pescadores en pequeña escala, los trabajadores del sector pesquero y los Pueblos Indígenas ante los sectores de la “economía azul” que les hacen la competencia;

b) Gobernar el sector pesquero aplicando enfoques basados en los derechos humanos en lugar de regímenes basados en los derechos de propiedad privada;

c) Evitar el uso de instrumentos financieros “azules” para alcanzar objetivos de conservación;

d) Actuar con gran cautela en relación con la acuicultura; reconocer que la amenaza tóxica y biológica que esta plantea para la salud humana y ambiental puede superar a los beneficios; y no apoyar la expansión de este sector hasta que se conozcan mejor sus riesgos y se cuente con una regulación sólida en la que se distinga entre las actividades a pequeña y a gran escala;

e) **Restringir estrictamente las importaciones de piensos a base de pescado procedentes de regiones en las que la población sufre inseguridad alimentaria y se haya demostrado que las poblaciones de peces están sobreexplotadas;**

f) **Velar por que las empresas actúen con transparencia y rindan cuentas por sus violaciones de los derechos humanos mediante leyes y reglamentos.**
