

La Creación de un Fondo Fiduciario para apoyo de las actividades de pesca artesanal en la CPPS.

Propuesta de programa



**ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION
Santiago, 2009**

La Creación de un Fondo Fiduciario para apoyo de las actividades de pesca artesanal en la CPPS.

I. Introducción

En la IX reunión del Grupo de Trabajo CPPS-FAO sobre evaluación de recursos y pesquerías artesanales en el Pacífico Sudeste celebrada en Valparaíso, Chile del 23 al 24 de octubre de 2007 (última reunión), uno de los asuntos tratados fue la discusión sobre el futuro del Grupo. En ese punto de la agenda, hubo conclusiones y recomendaciones específicas entre las que se identificó la falta de recursos económicos como el mayor problema que ha tenido el Grupo para realizar sus actividades, y se hizo la sugerencia que este tema fuese tratado con prioridad. En ese contexto, hubo la recomendación de organizar una reunión extraordinaria cuyo objetivo No. 3 sería: *Explorar los mecanismos de financiación, considerando la conformación de un fondo fiduciario para actividades específicas referentes directamente a la pesca artesanal con la posible invitación de probables donantes.*

Se hizo también la recomendación a la Secretaría que con el apoyo de la FAO se identificaran temas para posibles proyectos regionales para discusión en la reunión extraordinaria.

Igualmente, se identificaron limitantes en la región, y se hizo patente la necesidad que se formulen políticas y se asignen recursos para el desarrollo de estas políticas, incluyendo la búsqueda de recursos de la comunidad internacional.

En ese orden de ideas, ésta exposición lleva como objeto, abordar lo recomendado en la última reunión del Grupo CPPS-FAO respecto a la exploración de mecanismos para la conformación de un fondo fiduciario para actividades referentes a la pesca artesanal.

II. Los aspectos financieros

Una forma de abordar este tópico podría ser tomar como ejemplo lo que hace la FAO en materia del **Programa de Campo** y que se basa en la movilización de recursos de donantes de la comunidad internacional para apoyo de actividades de desarrollo en los países miembros.

Al igual que la CPPS, la FAO tiene como fuente de financiamiento de base, las contribuciones de los países miembros. En el caso de la FAO eso constituye su **Programa Regular** que permite el funcionamiento básico de la FAO que se establece mediante el Programa de Labores y Presupuesto, el cual es aprobado por la Conferencia en forma bianual y se revisa/ajusta cada año.

El **Programa de Campo de la FAO** se financia de dos fuentes: a) algunos fondos limitados del Programa Regular que se destinan al TCP, PESA y otros programas para emergencias y b) con recursos extra-presupuestarios provenientes de donativos que hace la comunidad internacional de países (*Donantes*) y que pueden ser multilaterales y/o bilaterales.

El Programa regular financia actividades de campo (entre 0 y 20 %) a través de proyectos del **Programa de Cooperación Técnica (PCT)** y el **Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA)** principalmente. El restante se financia con recursos extrapresupuestario, principalmente del **Programa de Cooperación FAO/Gobiernos (PCG/GCP)**, de los **Fondos Fiduciarios Unilaterales (FFU/UTF)** y de los Fondos Fiduciarios de Asistencia Urgente (emergencias).

2.1 Los tipos de financiamiento extrapresupuestario en la FAO

En el financiamiento extrapresupuestario de la FAO se distinguen dos grupos:

- a) la financiación de proyectos, que se efectúa sobre la base de acuerdos de proyectos decididos con los donantes y los países receptores (GCP o UTF).
- b) la financiación mediante programación que se efectúa sobre la base de acuerdos de asociación estratégica relativamente flexibles (ej. *Programa Fishcode del Departamento de Pesca y Acuicultura*).

Aunque la mayor parte del apoyo extrapresupuestario para el trabajo de la FAO se ubica en la primera categoría, el financiamiento con enfoque de programación esta adquiriendo cada vez más y más importancia dado que algunos donantes o grupos de donantes prefieren que sus contribuciones anuales sirvan para apoyar programas específicos de mediana o larga duración.

La FAO cuenta con un **Servicio para Construcción del Programas de Campo** que coordina la movilización de recursos extrapresupuestarios con los Donantes y desempeña una importante función en la creación de nuevas modalidades de financiación, de conformidad con las exigencias de los donantes para una armonización y coordinación mayor, como también con el requisito de los países en desarrollo de adueñarse ellos mismos de su propio proceso de desarrollo.

2.2 Fondos Fiduciarios de la FAO

Más de 50 gobiernos y organizaciones internacionales donan recursos en apoyo de los proyectos de la FAO (especialmente para seguridad alimentaria) a través del programa del Fondo Fiduciario de la Organización.

Los fondos fiduciarios coordinados por la Dirección de Asistencia para las políticas son:

- **El Programa de Cooperación FAO/gobiernos;**
- **Los Fondos Fiduciarios Unilaterales;**
- **El Fondo Fiduciario de la FAO para la Seguridad Alimentaria y la Inocuidad de los Alimentos.**

Los fondos fiduciarios de la FAO les reportan a los donantes beneficios que van desde la responsabilidad y la transparencia en todas las etapas de los proyectos, hasta la libertad para elegir el país o la región donde se inicie el proyecto y el tipo del mismo.

Los donantes también pueden reunir sus recursos con los de otros países donantes para atender a determinados sectores de los programas de acción especial de la FAO, como los de seguridad alimentaria y de inocuidad de los alimentos, cuyas necesidades de financiación son mayores.

Los fondos fiduciarios a menudo les reportan a los donantes otras ventajas muy prácticas, como la capacitación de sus profesionales jóvenes sobre el terreno y el intercambio de tecnologías exitosas y de expertos sobre todo a través de las iniciativas de Cooperación Sur-Sur. Los donantes aportan una gran variedad de conocimientos técnicos y especializados a los proyectos de los fondos fiduciarios.

Debido a la limitación actual de los presupuestos para la ayuda internacional, la FAO también está tratando de ampliar su base de donantes. En consecuencia, se ha acercado a donantes emergentes no tradicionales como el fondo OPEP, Turquía, la República Checa, Corea del Sur, así como también a organizaciones no gubernamentales, a fundaciones y a otros organismos de las Naciones Unidas (GEF por ejemplo), y al sector privado.

El Programa del Fondo Fiduciario de la FAO garantiza a los donantes:

- amplios conocimientos técnicos;
- conocimientos operativos;
- infraestructura a nivel mundial;
- conocimientos y experiencias acumulada desde 1945;
- capacidad de ofrecer asesoramiento objetivo y de actuar con transparencia;
- un roster de expertos internacionales, entre otros.

2.3 Programa de Cooperación FAO/gobiernos

El Programa de Cooperación de los Gobiernos es el programa más grande con fondos fiduciarios de la FAO, con un monto disponible de 135 millones de dólares EE UU en 2006 (comparado a la cifra de 1,5 millones de dólares EE UU en 1970). Las contribuciones para este PCG (GCP por sus siglas en inglés)

proviene de los países desarrollados, y puede destinarse a un país receptor en particular (GCP nacional), o a un grupo de países de una misma región (proyecto GCP regional) o a un grupo de países de diversas regiones (proyecto GCP interregional) o a nivel global (GCP Global).

Además, los programas del Fondo Fiduciario no están financiados por un donante único necesariamente, en realidad, algunos programas reciben financiación de diversos donantes. Algunos ejemplos de fondos fiduciarios de donantes múltiples exitosos son el programa que logró eliminar el gusano barrenador del ganado, la peste avícola, la reconstrucción del Tsunami y la campaña de la FAO contra las langostas del desierto que ofrecen un ejemplo de la utilidad de la FAO como agente facilitador y catalizador de iniciativas eficaces de desarrollo. En el caso de pesca y acuicultura el Programa Fishcode forma parte de éste grupo.

En 2004, cerca del 60% de las contribuciones al GCP procedieron de nueve fuentes: la Unión Europea (25 %), los Países Bajos (22 %), Italia (12 %), Noruega (10 %), Alemania y el Reino Unido (9 % cada uno), Japón y Estados Unidos (7 % cada uno). Esto refleja una tendencia a la diversificación de las fuentes de financiamiento. Por ejemplo, durante el periodo entre 1994 y 2002, el 54 % del total de las contribuciones al GCP procedió exclusivamente de dos países: los Países Bajos (32 %) e Italia (22 %).

En el bienio 2006-2007 el Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO contó con el apoyo de donantes (fondos extrapresupuestarios) para su programa de campo consistente en:

- Programa de Cooperación con Japón: 16 proyectos que suman US\$ 18 millones;
- Fishcode: Programa paraguas con multidonantes (Suecia, Dinamarca, EE.UU, Noruega, etc.) para la implementación del CCPR: 7 proyectos con presupuesto total de US\$ 10 millones
- Varios proyectos regionales en el Mediterráneo (ej. AdriaMed, MedSudMed, COPEMED, EastMed, MedFISIS, , financiado por UE, Italia, España, Grecia, Turquía).
- Proyecto UTF con Brasil "Programa de desarrollo de comunidades costeras" presupuesto de US\$ 5 millones para 5 años.
- Programa de cooperación con Noruega (US\$ 24 millones)

2.4 Fondos Fiduciarios Unilaterales

Los proyectos de asistencia técnica financiados por los propios países receptores con sus recursos nacionales, o con préstamos, créditos y donaciones realizadas por instituciones financieras internacionales se denominan Fondos Fiduciarios Unilaterales (FFU/UTF).

Muchos países, en particular los países en desarrollo más adelantados, pueden financiar proyectos de asistencia técnica en su país pero necesitan de una cierta capacidad técnica específica para formular y llevar a cabo los proyectos de desarrollo. Con el apoyo de la FAO y contando con la experiencia de la Organización, pueden diseñar y lanzar proyectos importantes dirigidos a crear las condiciones para una producción alimentaria sostenible a través de la diversificación y la intensificación de las prácticas agrícolas. Arabia Saudita, por ejemplo, financia varios millones de dólares anuales de proyectos de FFU (UTF) en su propio beneficio. Países tan diversos como Irán, Nigeria, Venezuela, Brasil, México y Gabón también le han encargado a la FAO la realización de proyectos de FFU.

El Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y el FIDA han contribuido considerablemente a los proyectos FFU en estos últimos años.

A manera de ejemplo, en 2004 se aprobaron proyectos UTF por el orden de 60 millones de dólares EE.UU. a nivel mundial.

III. Algunas ideas para la creación de un (os) fondo(s) fiduciario(s) en o con la CPPS para apoyo a las actividades de pesca artesanal.

3.1 Tipo de fondo

Dadas las características de la CPPS como organismo subregional y al hecho que América Latina como región geográfica, cuente con indicadores socioeconómicos que la ubican en condiciones más favorables que a otras partes del mundo, especialmente en lo que a los cuatro países de la CPPS se refiere. Hace que la competencia por recursos de donantes tenga grados de dificultad más altos y que los donantes busquen ciertas demostraciones de mayor compromiso de contrapartida por parte de la comunidad demandante. Igualmente hace necesario que los temas a ser sometidos a consideración de la comunidad de donantes para su apoyo sean bien identificados y cumplan el triple propósito de servir para resolver problemas prioritarios de la región, impulsar el desarrollo de una cierta estrato de la sociedad que lo requiere y que por limitantes económicas no ha podido ser atendido y ha quedado rezagado, y estar en el ánimo o prioridades de los donantes. Una forma de demostrar ese grado de compromiso por parte de la entidad requirente es colocar recursos (aunque modestos) en el presupuesto del programa que se pretende promover.

Un ejemplo de esta modalidad, que se está generalizando entre la comunidad de donantes, es lo que está sucediendo con los proyectos del GEF (Global Environment Facility) el cual exige que existan contrapartidas de contribución del o los países receptores de la asistencia. Generalmente esta contribución se proporciona en especie aunque también puede ser en efectivo.

Por lo aquí descrito, todo hace indicar que el modelo de financiamiento a ser empleado en este caso sería el que se asemeja al **Programa de Cooperación FAO-Gobiernos (GCP)** con uno o mas donantes de la comunidad internacional interesados en el tema de la pesca artesanal y en apoyar a los países del Pacífico Sur, miembros de la CPPS.

3.2 Orientación del Proyecto/Programa

En el COFI XXVII de marzo 2007, tras arduas deliberaciones encabezada por los países asiáticos y secundada por los países centroamericanos y otros grupos de países, se solicitaba a la FAO la creación de un Subcomité de Pesca Artesanal del COFI, al evidenciarse que no existían todavía las condiciones para emprender una acción a nivel de un Subcomité, el COFI acordó que se diera mayor atención a los aspectos de la pesca artesanal y la FAO recibió el mandato de organizar una Conferencia Internacional de amplio espectro enfocada específicamente a la pesca artesanal.

La Conferencia Internacional denominada *“Garantizar pesquerías en pequeña escala sostenibles: -Unir la pesca responsable y el desarrollo social-”* se llevó a cabo en Bangkok Tailandia del 13 al 17 de octubre de 2008. A ella asistieron alrededor de 280 participantes de 65 países de todo el mundo, de los cuales aproximadamente la mitad provinieron de organizaciones de la sociedad civil. La Conferencia fue co-organizada por FAO y el Gobierno del Reino de Tailandia en colaboración con SEAFDEC y el WorldFish Center.

La Conferencia examinó una gran variedad de cuestiones, incluidos los aspectos mas generales relacionados con el desarrollo social y económico y los derechos humanos. Dedicó especial atención a la necesidad de garantizar el acceso y los derechos de usuarios de los pescadores artesanales y las comunidades pesqueras, así como de los pueblos indígenas, a los recursos ribereños y continentales en los que se basan sus medios de vida.

Las deliberaciones se centraron en tres áreas temáticas principales que tiene que ver con la pesca responsable y el desarrollo social, tales como:

- o garantizar el uso sostenible de los recursos y los derechos de acceso;
- o garantizar beneficios post-captura; y
- o garantizar los derechos humanos, sociales y económicos.

Las Conferencia reafirmó que las pesquerías artesanales aún no han desarrollado plenamente su potencial para contribuir en medida importante al desarrollo sostenibles y al logro de los objetivos del Milenio.

Estimaciones indican que las pesquerías artesanales aportan mas de la mitad de las capturas mundiales de la pesca marina y continental, que se destinan

en su casi totalidad al consumo humano directo. Emplean mas del 90% de los pescadores de captura de mundo, (28 millones) y dan sustento aproximado a otros 84 millones de personas que trabajan en la elaboración, distribución y comercialización. Al menos la mitad de las personas empleadas en las pesquerías artesanales son mujeres. La pesca artesanal reviste importancia mundial y la diversidad de su cultura y sus tradiciones forman parte del patrimonio de la humanidad.

Las comunidades de pescadores artesanales enfrentan a menudo condiciones precarias y vulnerables de vida y de trabajo. Ello es producto de la inseguridad de los derechos sobre la tierra y los recursos pesqueros, la ausencia o insuficiencia de servicios de salud, educativos y de seguridad social, la vulnerabilidad a las catástrofes naturales y el cambio climático, entre otros.

Los trabajadores (procesadores, distribuidores y comercializadores) enfrentan dificultades de acceso insuficiente a los mercados, los servicios financieros, los conocimientos técnicos y la capacidad para utilizar mejor sus capturas, añadirles valor y satisfacer requisitos sanitarios cada vez mas exigentes, que se agravan ante la pérdida de hábitat costeros y los conflictos entre usuarios tanto al interno como al externo del sector.

Como resultado de la Conferencia, no se emitió una declaración unánime pero se indicaron varios caminos decisivos para garantizar una pesca artesanal sostenible que integre el desarrollo social, cultural y económico; aborde cuestiones de acceso a los recursos y los derechos de uso basados en los derechos humanos; y que reconozca los derechos de los pueblos indígenas. Reafirmó asimismo el papel decisivo de los derechos humanos para lograr el desarrollo sostenible.

Dentro de los caminos por recorrer, se reconoció que la pesca artesanal se había descuidado durante mucho tiempo, que se requerían mas esfuerzos nacionales e internacionales para reconocer y proteger sus tradiciones, sus valores y su papel en la sociedad y respaldar su legítima función en el desarrollo.

A nivel nacional se indicaron ámbitos de acción tales como: a) adopción de un marco de derechos humanos; b) la potenciación del papel de las organizaciones comunitarias; c) la concesión de mas poder de decisión a las mujeres; d) la cogestión adaptativa que tenga en cuenta los conocimientos tradicionales y los derechos consuetudinarios; e) la protección de los derechos de las comunidades de pescadores artesanales sobre los recursos pesqueros y la tierra y la promulgación de leyes al respecto; f) la promoción del acceso al mercado mediante la mejora de la manipulación y la comercialización post-cosecha y el acceso al crédito; g) apoyo a medios de vida diversificados o alternativos; h) acceso a los servicios sociales básicos; i) aumento general de la capacidad y el establecimiento de redes.

A nivel internacional, se solicitó un instrumento internacional sobre la pesca artesanal que podría ser un capítulo especial del CCPR dedicado al sector, o un Plan de Acción Internacional (PAI), o unas directrices internacionales. También se propuso crear dentro del ámbito de la FAO, un programa mundial específico sobre pesquerías artesanales que podría estar guiado por el COFI o bien un Subcomité especial en pesca artesanal.

En el COFI XXVIII celebrado del 2 al 6 de marzo 2009 en Roma, fue expresada la necesidad de un instrumento internacional en pesca artesanal tal como un nuevo artículo en el CCPR, una PAI o el desarrollo de directrices o el establecimiento de un nuevo Subcomité en pesca artesanal. Lo que fue apoyado es El establecimiento de un programa global específico dedicado a la pesca artesanal.

3.3 probable tema para el FF

Por la forma como el tema de la pesca artesanal se ha ido desarrollando a nivel mundial y en base a las reacciones de la comunidad internacional a su problemática, se vislumbra que un tema general que cubre una gran parte de los tópicos relevantes y que pudiese resultar en apoyos de la comunidad internacional de donantes, podría ser el de Recursos, Medios de Vida y Desarrollo de la Pesca Artesanal en el Pacífico Sur de América Latina.

3.4 Contenidos del eventual programa

Los documentos a ser preparados en el marco de la FAO conteniendo propuestas de programas para ser sometidos a consideración de donantes siguen un formato predeterminado denominado **Modelo Estándar de Documento de Proyecto**, que contiene lo siguiente:

CARÁTULA

RESUMEN EJECUTIVO

ANTECEDENTES

- Contexto General (opcional)
- Contexto Sectorial
- Políticas y Legislación Sectoriales (opcional)

FUNDAMENTOS

- Problemas/Asuntos a ser abordados
- Partes interesadas y Beneficiarios
- Justificación del Proyecto
- Actividades conexas (opcional)

MARCO DEL PROYECTO

- Efecto
- Resultados y Productos
- Sostenibilidad
- Riesgos e Hipótesis

ACUERDOS DE EJECUCIÓN Y GESTIÓN

- Marco Institucional y Coordinación
- Estrategia/Metodología
- Aportes del Gobierno
- Contribución de la FAO

SUPERVISIÓN, SEGUIMIENTO, GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN E INFORMES

- Seguimiento e intercambio de conocimientos
- Comunicación y Visibilidad (opcional)
- Informes

ANEXOS

- Presupuesto del Proyecto
- Marco Lógico (opcional)
- Términos de Referencia
- Plan de Trabajo

Para el caso que nos ocupa, alguna propuesta a nivel de perfil se incluye en anexos para ejemplificar la información.