

LA PRIVATIZACIÓN Y LA CAPTURA CORPORATIVA DE LA POLÍTICA PESQUERA MUNDIAL

*Mads Barbesgaard*¹

“El discurso sobre los océanos como una nueva frontera económica y sobre una nueva fase de industrialización de los mares se generalizará en 2016”.

*The Economist. 2015*²

Según se acerca el final de 2016, la predicción de *The Economist* parece, hasta cierto punto, haberse hecho realidad. Durante los últimos años ha aumentado hasta niveles sin precedentes el número de actores interesados en la cuestión fundamental de cómo gestionar mejor los recursos oceánicos: ¿quién debería controlar dichos recursos? ¿Quién debería tener acceso, en qué términos y para qué fin? En una escala más amplia, cabe preguntarse igualmente lo siguiente: ¿qué papel deberían desempeñar estos recursos en nuestra sociedad?

Estas cuestiones se debaten con cada vez más frecuencia en el contexto de las iniciativas sobre el “crecimiento azul”, que ya no se discuten únicamente entre los funcionarios estatales, el sector pesquero y los científicos, sino también con ONG ecologistas internacionales, como el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y Conservation International, el sector financiero, incluidos Credit Suisse y Goldman Sachs, e incluso empresas militares, como Lockheed Martin. Durante 2015 se celebraron múltiples conferencias internacionales que reunieron a todos los actores sobre cómo “invertir en la economía azul” y cómo lograr de la mejor forma el “crecimiento azul”. En este marco, se hace hincapié en las soluciones de políticas con un triple beneficio para los recursos oceánicos en las que se supone que todos ganan: las comunidades, el medio ambiente y los beneficios. En línea con esta idea de soluciones con un triple beneficio, un economista especializado en la pesca ampliamente citado enfatizó, en su informe para la Cumbre Mundial de los Océanos sobre el Crecimiento Azul de *The Economist*, que la pesca puede transformarse en una “fuerza motora de la economía azul a largo plazo”, si se aplican las políticas apropiadas³. En el informe se preconizan las reformas de las políticas pesqueras en una serie de países porque “disminuyen la sobrepesca, reavivan las comunidades costeras y vuelven a dar vida a los océanos”⁴. ¿Cuáles fueron los elementos centrales de estas reformas milagrosas? La respuesta se encuentra en los llamados enfoques “basados en derechos”.

PRIVATIZARSE O MORIR⁵

Para el lector de este artículo, la noción de que un enfoque “basado en derechos” en la pesca —con su afinidad al discurso de derechos humanos— tendría efectos positivos, tal vez no resulte controvertida. No obstante, tras lo que los economistas especializados en la pesca llaman enfoques “basados en derechos” no están los *derechos humanos*, sino los derechos de *propiedad*, y en su mayor parte derechos de propiedad *privada*. En contraste con la imagen descrita por los defensores del enfoque “basado en derechos”, los movimientos de los pueblos pescadores han denunciado dichas políticas de

1 *Mads Barbesgaard* es estudiante de doctorado en geografía humana en la Universidad de Lund (Suecia). Este artículo fue redactado en estrecha colaboración con la secretaria internacional del Foro Mundial de Pueblos Pescadores (WFFP), un movimiento social de base de comunidades pesqueras en pequeña escala de todo el mundo. Puede encontrarse más información en:

www.worldfishers.org.

Un agradecimiento especial a Seth Macinko (University of Rhode Island) y Antonio Onorati (Centro Internazionale Crocevia) por su apoyo en la revisión de este artículo. La versión original de este artículo fue redactada en inglés.

2 Goddard, Charles. *The Ocean Business: The Rise and rhetoric of the blue economy*. The World in 2016. Revista *The Economist*. 2 de noviembre de 2015. www.theworldin.com/article/10625/ocean-business.

3 Christopher Costello et al. *The Potential for Global Fish Recovery: How effective fisheries management can increase abundance, yield and value*. UCSB. University of Washington & Environmental Defense Fund. 2015. Pág. 5.

4 Ibidem.

5 Macinko, Seth. *Lipstick and catch shares in the Western Pacific: Beyond evangelism in fisheries policy?* Marine Policy 44. 2014. Págs. 37-41. www.researchgate.net/publication/259514077_Lipstick_and_catch_shares_in_the_Western_Pacific_Beyond_evangelism_in_fisheries_policy.

privatización como “acaparamiento de los océanos”, enfatizando que tienen consecuencias sociales y ambientales adversas.

Pero ¿de dónde procede este discurso de derechos? En 1989, una publicación académica titulada *Rights Based Fishing* (La pesca basada en derechos) introdujo el concepto y la propuesta de que la única forma de evitar el caos económico y medioambiental en la pesca era la introducción de derechos de propiedad privada sobre los recursos pesqueros y el mercado para regularlos⁶. Los autores aclararon bastante abiertamente que lo que estaban pidiendo era el “acotamiento y la privatización de los recursos comunes de los océanos”⁷. Como recalcó uno de los coautores de esta publicación en un artículo posterior, la necesidad de este acotamiento y privatización se basa en el supuesto de algunos economistas de la pesca de que los derechos de propiedad representan el pináculo de la civilización humana:

*[...] sin derechos de propiedad, la sociedad humana parece condenada a la pobreza abyecta. De hecho, sin derechos de propiedad o con muy pocos, la sociedad humana sería de verdad primitiva, no muy distinta de las versiones más avanzadas de las sociedades animales [...]. De esto se desprende que el problema de la pesca desaparecería si se pudieran definir, imponer y aplicar los derechos de propiedad adecuados*⁸.

Desde entonces, estas posiciones han aumentado su hegemonía y alarmismo, hasta el punto en que los economistas de la pesca defienden actualmente la llamada dicotomía de “privatizarse o morir”⁹.

Sin embargo, estos informes festivos a menudo encubren las devastadoras consecuencias sociales de tales programas de privatización, que en realidad llevan a la creación de un reducido y selecto grupo de beneficiarios, al tiempo que desposeen a la mayoría de los usuarios previos de los recursos. Con la mercantilización de los recursos, es decir, que el derecho a pescar pueda comprarse y venderse en un mercado de nueva creación, los recursos se concentran en manos de unos pocos: aquellos con el mejor acceso al capital¹⁰. En Dinamarca –uno de los ejemplos pregonados– la introducción de un enfoque “basado en derechos” provocó una perturbación social masiva en y entre las comunidades costeras. Un grupo selecto de pocos propietarios de embarcaciones con mucho capital acumuló los recursos mediante la “centralización [de los derechos pesqueros] en un número menor de embarcaciones más grandes concentradas en menos puertos”¹¹. En 2015, una sola empresa pesquera era propietaria de derechos de pesca por valor de 116 millones de EUR (130 millones de USD)¹².

De manera similar, cuando se introdujo una reforma “basada en derechos” en Sudáfrica tras el fin del *apartheid*, se arrebataron los derechos a cerca de 45.000 pescadores en pequeña escala. Tras una lucha prolongada de las comunidades pesqueras privadas de sus derechos, esta reforma fue finalmente declarada anticonstitucional en 2007 en base a la premisa de que socavaba el derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas de las comunidades pesqueras¹³.

Según los dos movimientos mundiales de pescadoras y pescadores –el Foro Mundial de Pueblos Pescadores (WFFP) y el Foro Mundial de Pescadores y Trabajadores de la Pesca (WFF)–, estas dinámicas no existen solo en Dinamarca o Sudáfrica. En realidad, son endémicas en esos enfoques “basados en derechos”. En referencia a experiencias en muchos de esos mismos países que los defensores del enfoque “basado en derechos” habían destacado de forma positiva, los movimientos han demostrado que “la [pesca basada en derechos lleva] a la exclusión *de facto* de los pescadores a pequeña escala y la concentración de los derechos de pesca en manos

6 Neher, Philip A., Ragnar Arnason y Nina Mollet (editores). *Rights Based Fishing*. NATO Asi Series. Volumen 169. Springer. 1989. link.springer.com/book/10.1007/2F978-94-009-2372-0.

7 Ibidem, pág. 3.

8 Arnason, Ragnar. *Property rights as a means of economic organization*. Artículo presentado en la conferencia Fish Rights 99 sobre el uso derechos de propiedad en la ordenación pesquera, celebrada en Fremantle, Australia Occidental, del 11 al 19 de noviembre de 1999. www.fao.org/docrep/003/x7579e/x7579e03.htm#b2-Property%20Rights%20as%20a%20Means%20of%20Economic%20Organization%20R.20Arnason.

9 Nota al pie 5, pág. 40.

10 Para leer una visión crítica del impacto de procesos similares en relación con las semillas, otro tipo de recursos natural, ver el artículo *Las semillas y la biodiversidad agrícola: el pilar ignorado del derecho a la alimentación y a la nutrición* en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.

11 Høst, Jeppe E. *A neoliberal catch: Access rights and the clash of coastal lifemodes*. Artículo presentando en la Conferencia Mundial sobre la Pesca en Pequeña Escala, celebrada en Bangkok, Tailandia, del 18 al 22 de octubre de 2010. www.seafdec.or.th/wsf2010/CZAP-WSFC%20Conference%20Proceedings/Concurrent%20session%201-2/Jeppe_Host_Full_Paper_CZAP_WSFC_2010.pdf#page=13.

12 Para obtener más información, ver el documental danés sobre la pesca en pequeña escala en DR TV. DR 2 Undersøger: kvotekonger og små fisk. 8 de septiembre de 2015. www.dr.dk/tv/se/dr2-undersoeger/dr2-undersoeger-kvotekonger-og-sma-fisk.

13 Para obtener más información sobre el caso *Kenneth George and others vs. Minister of Environmental Affairs and Tourism* y sobre la nueva política de pesca en pequeña escala a la que llevó, ver: De Schutter, Olivier. *From Charity to Entitlement, Implementing the right to food in Southern and Eastern Africa*. Briefing Note 05. 2012. Pág. 13. www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/SRRTF%20BN%2005_SouthernEasternAfrica_en.pdf. Ver también: TNI, Afrika Kontakt y Masifundise. *The Global Ocean Grab: A Primer*. Amsterdam. Transnational Institute. 2014. Pág. 45. www.tni.org/files/download/the_global_ocean_grab.pdf#page=45.

de una élite minoritaria, [y por lo tanto] el sistema de [la pesca basada en derechos] es incompatible con la pesca a pequeña escala”¹⁴.

LA INICIATIVA SOBRE LA PESCA COSTERA

Pese a estas experiencias, programas similares están ganando fuerza a nivel mundial, especialmente con el auge del marco del crecimiento azul. El ejemplo más reciente es la Iniciativa sobre la pesca costera. Este programa tiene el fin de reformar el sector pesquero en seis países de tres continentes: Cabo Verde, Costa de Marfil, Ecuador, Indonesia, Perú y Senegal.

Durante un período de cuatro años, se distribuirán 238 millones de USD mediante varios proyectos en estos países¹⁵. Los organismos de ejecución son la FAO, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Conservation International, el WWF y el Banco Mundial. La Iniciativa sobre la pesca costera está financiada conjuntamente por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), los gobiernos encargados de su ejecución, ONG ecologistas, fundaciones y actores del sector privado. La implementación se divide entre las diferentes organizaciones, con el WWF a cargo en Indonesia; el PNUD, el WWF y Conservation International en Ecuador y Perú; y la FAO y el PNUMA en Cabo Verde, Costa de Marfil y Senegal.

En el momento de redacción de este artículo la Iniciativa sobre la pesca costera aún no había iniciado el proceso de implementación. No obstante, según los movimientos sociales del WFFP y el WWF, el documento marco del programa de la Iniciativa está fuertemente arraigado en la idea de que la privatización es el único camino a seguir para la ordenación pesquera en los países beneficiarios¹⁶. En una declaración de noviembre de 2015, lamentan que “la Iniciativa confía ciegamente en la [llamada] pesca basada en derechos, que aboga por la privatización de los recursos marítimos como la panacea para todos los problemas relacionados con el medio ambiente y con la reducción de la pobreza”¹⁷. Según indican, esto no queda inmediatamente claro al leer el documento, puesto que se formula en un lenguaje que no menciona los derechos de propiedad privada, sino “los derechos de tenencia y acceso seguros”, sin especificar si se trata en realidad de derechos privados. En lugar de eso, el documento de la Iniciativa está contaminado con un llamamiento a “derechos seguros” para los “pescadores, las comunidades pesqueras y las empresas”¹⁸. En consonancia con la lógica de los economistas especialistas en la pesca mencionados anteriormente, se argumenta que esta difusión de los “derechos” promoverá “la utilización sostenible de los recursos desde el punto de vista medioambiental, económico y social”¹⁹. Esto alude a otra evolución en el argot pesquero, donde los defensores del enfoque “basado en derechos” ya no hablan abiertamente de privatización, como hacían en 1989, sino que utilizan una “retórica estratégicamente benigna” que enmascara los objetivos reales, sin mencionar las consecuencias, del enfoque “basado en derechos”²⁰. No obstante, “el acotamiento mediante la privatización del acceso y la mercantilización de los derechos puede adoptar múltiples formas, incluso si el lenguaje cambia”²¹.

Según el WFFP y el WWF, “el contenido del documento marco del programa de la Iniciativa ha sido elaborado por un grupo de personas” y en este proceso la única forma de “consulta” que tuvo lugar fue la opción de responder a cuestionarios en línea y de participar en talleres. Indicaron que “quedamos reducidos al nivel de otros ‘interesados’; a la par de los representantes del sector privado, académicos, etc. si bien nosotros representamos a las personas más afectadas por la Iniciativa”²².

14 WFFP y WWF. *Llamamiento a los gobiernos para el cese del apoyo a la Alianza Global para los Océanos (Global Partnership for Oceans, AGO) y la Gestión basada en los Derechos de Pesca (Rights-Based Fishing, GBD)*. 2015. worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/ES.Llamamiento.Gobiernos_GPO_200513-.pdf.

15 Puede obtenerse más información sobre el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el programa mundial de la Iniciativa sobre la pesca costera en: www.thegef.org/gef/International_Waters/Coastal-Fisheries.

16 FAO. *Program Framework Document of the Coastal Fisheries Initiative*. Roma. 2015. worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/GEF-CFI-Framework-document.pdf.

17 WFFP y WWF. *Los pescadores dicen NO a la Iniciativa para la Pesca Costera*. 2015. worldfishers.org/wp-content/uploads/2015/11/ES_CFI_Comunicado-de-prensa.pdf.

18 FAO. Nota al pie 16, pág. 18.

19 Ibidem.

20 Macinko, Seth. Nota al pie 5, pág. 40.

21 Longo et al. *The Tragedy of the Commodity: Oceans, Fisheries and Aquaculture*. Rutgers University Press. 2015. Pág. 53.

22 WFFP y WWF. Nota al pie 17.

Estos dos aspectos de la crítica de los movimientos de pueblos pescadores tienen su base en las recientemente aprobadas 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 de la FAO²³. En el párrafo 5.1 se enfatiza que “las Directrices respaldan una distribución equitativa de los beneficios obtenidos a partir de la ordenación responsable de la pesca y los ecosistemas que beneficie a los pescadores y trabajadores de la pesca en pequeña escala, tanto hombres como mujeres”²⁴. Los procesos de acotamiento y privatización contemplados por la Iniciativa podrían contravenir seriamente esa distribución equitativa. Asimismo, el proceso descendente impuesto desde arriba que llevó a la Iniciativa es justo el contrario de los procesos de toma de decisiones contemplados en las Directrices. Estos procesos sugeridos deberían “garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa y con conocimiento de materia de las comunidades de pescadores en pequeña escala, incluidos los pueblos indígenas, [...] en todo el proceso de toma de decisiones relativas a los recursos pesqueros”²⁵. Con un lenguaje tan claro e inequívoco, el WFFP y el WFF consideran altamente provocativo que la Iniciativa reivindique que las políticas nacionales para los seis países beneficiarios de las reformas reflejan adecuadamente las Directrices de la FAO. Todo lo contrario, señalan que la Iniciativa ignora las Directrices, tanto en su contenido como en su proceso.

EL CRECIMIENTO AZUL Y EL ACAPARAMIENTO DE LOS OCÉANOS

La crítica sobre la participación y la representación en la toma de decisiones también alude a los procesos más amplios a los que se hizo referencia en la introducción. Con el auge del crecimiento azul, durante los últimos años se ha observado una “participación” (o dominio) creciente de un amplio abanico de actores con ánimo de lucro en cuestiones y decisiones relativas a qué hacer con los recursos oceánicos. En consecuencia, los y las pescadoras artesanales no solo tienen que competir con los operadores del sector pesquero en gran escala para conservar el acceso y el control sobre los recursos; ahora también deben competir con actores de las industrias del turismo, la acuicultura, la agricultura, la energía, la minería y las infraestructuras. Además, otros actores implicados en esfuerzos de conservación y mitigación climática también se apropian de los recursos acuáticos de las comunidades pesqueras. Como se indica en las Directrices, debido a su poder de mercado, estos actores a menudo tienen más influencia política y económica sobre los encargados de tomar decisiones que los movimientos de las comunidades pesqueras en pequeña escala. Por lo tanto, el crecimiento azul implica potencialmente una nueva fase de “acaparamiento de los océanos”, a saber: “la captura del control de la toma de decisiones cruciales por parte de poderosos actores económicos [...], incluido el poder de decidir cómo y para qué fines se utilizan, conservan y gestionan los recursos marinos”²⁶.

Como saben los lectores habituales del *Observatorio*²⁷, la creciente captura corporativa de los procesos mundiales de toma de decisiones de ninguna manera afecta solo a los recursos oceánicos, sino que forma parte de un proceso mucho más amplio en el que el marco internacional existente, en este caso el derecho internacional de los derechos humanos, se ve continuamente socavado en favor de alianzas guiadas por cuestiones concretas que están mucho más alineadas con las necesidades e intereses del sector privado o corporativo. La Iniciativa sobre la pesca costera es especialmente preocupante a la luz de este fenómeno. Pese a que la propia Iniciativa defiende que apoya y promueve una de las pocas herramientas internacionales destinadas a reforzar la lucha de las comunidades pescadoras, estas comunidades deploran a su vez cómo la Iniciativa la socavarán de manera continua.

23 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*. Roma. 2014. www.fao.org/3/a-i4356s.pdf.

24 *Ibidem*, pág. 5.

25 *Ibidem*, pág. 3.

26 TNI, Afrika Kontakt y Masifundise. Nota al pie 13, pág. 3.

27 Para obtener más información sobre la captura corporativa de los procesos de toma de decisiones, ver la edición del año pasado del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, *La nutrición de los pueblos no es un negocio*. www.rfn-watch.org/fileadmin/media/rfn-watch.org/ENGLISH/pdf/Watch_2015/RtFNWatch_ES_web.pdf.