

Cerrando la

Red



Deteniendo la pesca ilegal en alta mar

Informe Final del Grupo de Acción Liderado Ministerialmente
Sobre la Pesca INDNR en Alta Mar

Este documento se debe citar como:

Grupo de Acción de Alta Mar (2006). Cerrando la Red: Deteniendo la pesca ilegal en alta mar. Gobiernos de Australia, Canadá, Chile, Namibia, Nueva Zelanda, y Reino Unido, WWF, UICN, y Earth Institute de la Universidad de Columbia.

Nombre original:

Closing the Net: Stopping illegal fishing on the high seas

Este documento ha sido producido con el apoyo financiero de la Comunidad Europea como respaldo al trabajo realizado por el Grupo de Acción Liderado Ministerialmente. Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

Los mapas de las páginas 50 y 51 fueron desarrollados por el Departamento de Pesca y Oceanografía de Canadá y son reproducidos con permiso de Su Majestad la Reina en nombre de Canadá, 2005.

Foto de la portada: © Fisheries & Oceans Oceanografía Canadá / Ted Grant

Producción: Jessica Battle (Coordinación) y Nikki Meith (Diseño)

Original en inglés impreso el 2006 por Sadag S.A, Bellegarde – Francia, en papel reciclado.

Traducido al español por Overseas Consultores – Chile.



Para obtener copias de este informe en inglés, favor contactarse con:

IUU Fishing Coordination Unit
c/o Department for Environment, Food and Rural Affairs
6th Floor, 3 - 8 Whitehall Place
London SW1A 2HH United Kingdom

E-mail: iuu@defra.gsi.gov.uk

Para obtener copias de este informe en español, favor contactarse con:

División de Desarrollo Pesquero
Subsecretaría de Pesca
Bellavista 168, Piso 16
Valparaíso, Chile

E-mail: oirs@subpesca.cl

www.high-seas.org

Cerrando la red

Deteniendo la pesca ilegal en alta mar

Informe Final del Grupo Liderado Ministerialmente
sobre la Pesca INDNR en Alta Mar



Marzo 2006

TABLA DE CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
Prologo por Ben Bradshaw MP	7
Prologo por Simon Upton, Presidente de la Mesa de Discusión OECD sobre Desarrollo Sustentable	8
Listado de siglas y abreviaciones	9
Secretaría del Grupo de Acción en Alta Mar	11
Agradecimientos	12
Capitulo 1 Donde todo comenzó	13
Capitulo 2 ¿Cómo lo hacen y cómo quedan sin castigo?	21
Capitulo 3 Cómo opera (o no opera) el sistema de regulación mundial – Problemas con la gobernabilidad internacional de alta mar	39
Capitulo 4 ¿Hacia adonde nos conduce el análisis? – La racionalidad detrás de los propósitos de la acción	58
Notas	83
Apéndice 1 Definición INDNR	93
Apéndice 2 Metodología para desarrollar las propuestas	96
Apéndice 3 Directrices para evaluar el desempeño de las ORP	98
Apéndice 4 Directrices propuestas sobre el desempeño del Estado del Pabellón	105
Apéndice 5 Referencias	110

RESUMEN EJECUTIVO

La pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR) es un serio problema mundial. Se considera cada vez más como uno de los mayores obstáculos para lograr una pesca mundial sustentable. Estudios recientes estiman que el valor de las capturas de la pesca INDNR en todo el mundo se encuentra entre los 4 mil millones y los 9 mil millones de dólares. En tanto que 1.25 mil millones de dólares de ésta provienen de alta mar, el resto es extraído de las zonas económicas exclusivas (ZEE) de los estados ribereños.

Las pérdidas de la pesca INDNR son soportadas, en particular, por los países en desarrollo, proporcionando más del 50 por ciento de todos los productos pesqueros comercializados internacionalmente. Las pérdidas en las aguas del África sub-sahariana ascienden a mil millones de dólares al año, lo que equivale aproximadamente a una cuarta parte del total anual de exportaciones pesqueras de África. La pesca INDNR impone costos económicos significativos a algunos de los países más pobres del mundo, donde la dependencia de la pesca para fines de alimentación, medios de vida e ingresos es alta. Además, ésta debilita los recientes esfuerzos por parte de estos países de ordenamiento de los recursos naturales, como una contribución al crecimiento y bienestar.

La pesca INDNR no respeta las fronteras nacionales ni los intentos internacionales de ordenamiento de los recursos de alta mar. Este tipo de pesca prospera donde predominan débiles acuerdos gubernamentales y es fomentada aún más por el fracaso de los países en cumplir con sus responsabilidades internacionales. Además, ejerce una presión insostenible sobre las poblaciones pesqueras, la vida silvestre marina y los hábitats, subvierte los estándares laborales y distorsiona los mercados.

La pesca INDNR ha demostrado ser muy resistente a los recientes intentos internacionales por controlarla. Su persistencia se debe tanto a los incentivos económicos (fomentada por la demanda, exceso de capacidad y una débil gobernabilidad), como a la falta de voluntad política mundial para enfrentar sus causas fundamentales.

Un amplio marco de medidas internacionales ha surgido con el objeto de resolver el problema de la pesca INDNR, sin embargo, la principal dificultad ha sido reunir voluntad política para alcanzar las metas y mantener las declaraciones previamente acordadas. Muchos Estados permanecen reacios a aprobar medidas orientadas a controlar sus naves de pesca en alta mar, e incluso donde esas medidas han sido adoptadas, la fiscalización es deficiente.

Hacia una solución – El Grupo de Acción de Alta Mar

Reconociendo estos problemas, un pequeño grupo de Ministros de Pesca y Directores Generales de organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG) decidieron tomar el liderazgo, con el fin de realizar una activa promoción de soluciones prácticas. El año 2003 decidieron establecer el Grupo de Acción de Alta Mar, con el fin de recibir asesoría y desarrollar un plan de acción. El objetivo fue proporcionar liderazgo político para impulsar iniciativas prácticas, que pudieran ser inmediatamente implementadas. Las soluciones propuestas están diseñadas a modo de complementar las iniciativas internacionales multilaterales sobre la pesca INDNR.

El Grupo de Acción ha enfocado su atención en la actividad pesquera en alta mar, fuera de las ZEE, donde la pesca INDNR debilita los acuerdos internacionales relativos al ordenamiento de recursos de propiedad común. Una segunda área clave de atención ha sido la pesca INDNR dentro de las ZEE, incluyendo incursiones por parte de naves extranjeras desde la alta mar adyacente hacia el interior de las ZEE, donde estas carecen de permiso de pesca. A pesar de que la pesca INDNR dentro de las ZEE, practicada por embarcaciones nacionales con permiso, es de la misma manera un problema importante,

las soluciones a esta última dependen más de los acuerdos nacionales de ordenamiento pesquero que de la gobernabilidad internacional.

La solución

Es un hecho que la pesca INDNR continuará a menos que se tomen acciones inmediatas. Por esto, el Grupo de Acción ha creado un conjunto de propuestas prácticas, con la intención de enfrentar las causas fundamentales de la pesca INDNR. Cada una de las principales propuestas está orientada a tener uno o ambos de los siguientes efectos:

- Intensificar la fiscalización, incrementando marcadamente el riesgo de exposición de las operaciones de pesca INDNR y el potencial de una exitosa prohibición.
- Disminuir la rentabilidad de las operaciones de pesca INDNR, incrementando los costos de operación y capital, y reduciendo sus ingresos.

Cada medida está, por lo tanto, diseñada de alguna manera para **poner en evidencia** las actividades de la pesca INDNR, **desalentarlas** y **mejorar la fiscalización** sobre los responsables.

La acción deberá ser respaldada por la voluntad política correspondiente. El peso de las propuestas recae, por lo tanto, sobre las medidas que puedan ser inmediatamente implementadas por los miembros del Grupo de Acción y por los Estados de similar pensamiento que, en conjunto, deseen demostrar dicho compromiso en un esfuerzo internacional coherente contra la pesca INDNR.

Introducción a las propuestas de acción

Como primera prioridad, se requiere de una acción concertada y rápida para detener los peores abusos. Como condición previa a esto, la comunidad internacional necesita mejorar radicalmente la calidad de la información sobre la actividad INDNR, la forma en que se obtiene dicha información y el acceso a ella. Las primeras dos propuestas están enfocadas a mejorar el intercambio de conocimiento derivado de las actividades de monitoreo, control y vigilancia, incrementando así las posibilidades de exponer a quienes practican la pesca INDNR. La *Propuesta 1* está destinada a entregar recursos a la ya existente y voluntaria **Red Internacional de Monitoreo, Control y Vigilancia** (MCV), de modo de permitir que se transforme en una red internacional con recursos designados, capacidad analítica y la facultad para proporcionar capacitación y apoyo a países en vías de desarrollo.

Estrechamente asociada a la red MCV y contribuyendo potencialmente con valiosa información sobre los infractores, la *Propuesta 2* tiene por objetivo desarrollar un **sistema mundial de información sobre naves de pesca en alta mar**.

Los instrumentos pesqueros internacionales existentes, tales como el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces de 1995, son de fundamental importancia para asegurar la gobernabilidad eficaz de alta mar. La *Propuesta 3* asegurará que los miembros del Grupo de Acción trabajen en conjunto **para incentivar a los países a formar parte de los instrumentos pertinentes** y a colaborar en un esfuerzo internacional para promover una mejor implementación de estos instrumentos.

Ha existido un creciente reconocimiento de la necesidad de que las Organizaciones Regionales de Ordenamiento Pesquero (OROP) mejoren su desempeño, tanto en forma individual como colectiva, así como la necesidad de una mayor cooperación entre ellas en asuntos de mutuo interés. Actualmente se está alcanzando un consenso internacional sobre la necesidad de reformular las OROP e iniciar procesos que mejoren su desempeño. Este consenso reconoce el papel crucial desempeñado por las OROP en la eficaz gobernabilidad de la pesca en alta mar, en un mundo donde la pesca se expande en forma rápida y a menudo de manera incontrolable, hacia estas regiones. La *Propuesta 4* está enfocada a identificar en

qué aspectos el Grupo de Acción puede influir, sostener y proporcionar un estímulo adicional a las iniciativas ya existentes. Como un paso inicial el Grupo de Acción **recomienda directrices para las OROP**. La directriz no es amplia, sin embargo, tiene la intención de ser reflejo de mejores prácticas en la implementación de los instrumentos pesqueros internacionales. Ésta es propuesta además con la intención de incentivar la autoevaluación por parte de las OROP y con el fin de colaborar en las discusiones internas sobre sus reformas en un corto plazo. El objetivo es favorecer el cambio desde adentro.

Los Miembros del Grupo de Acción promoverán activamente la aplicación de esta directriz a través de las OROP de las cuales son miembros y de otras discusiones multilaterales. Inmediatamente tras el lanzamiento de este informe y con el objeto de permitir que las directrices sean posteriormente desarrolladas, el Grupo de Acción propone además facultar a un **grupo independiente de alto nivel para desarrollar un modelo de OROP**, basado en una determinación más amplia de mejores prácticas a nivel mundial. La *Propuesta 4* reconoce además la necesidad de mayor coordinación, cooperación e intercambio de información. Ésta hace notar que existen vacíos claves en relación a la gobernabilidad de alta mar en varias regiones, los cuales requieren ser cerrados.

Los Miembros del Grupo de Acción reconocen que el comportamiento responsable tanto del Estado del Pabellón como del Estado del Puerto es fundamental para desalentar la pesca INDNR. Como una ayuda a abordar el problema de los Estados del Pabellón que fracasan en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, la *Propuesta 5* proporciona un conjunto preliminar de directrices relativas al desempeño del Estado del Pabellón.

La *Propuesta 6*, expone una gama de medidas con el objeto de mejorar los controles del Estado del Puerto sobre la pesca INDNR. Estas incluyen la promoción de una amplia aplicación de controles regionales del Estado del Puerto, revisando sus medidas nacionales de control de puerto y las sugerencias para fortalecer la legislación nacional que controla la importación de productos provenientes de la pesca INDNR. El objetivo de esta propuesta puede incluir, por ejemplo, empresas que intenten importar pescado proveniente de la pesca INDNR, o aquellos que evidentemente están poniendo en peligro las medidas de manejo del recurso adoptadas por un tercer estado o una OROP.

Las *Propuestas 7 y 8* tratan sobre dos áreas de suma importancia, la manera de asegurar una buena información sobre la actividad INDNR y la manera de abordar las necesidades específicas de los países en vías de desarrollo para superar la pesca INDNR.

Debido a que la pesca INDNR es una actividad encubierta, mucha de la información acerca de ella es de tipo anecdótica. Sin embargo, el peso de la evidencia que está emergiendo actualmente es de tal magnitud, que hace un llamado a que mecanismos llenen los vacíos críticos en el conocimiento científico y en la evaluación, y monitoree la actividad INDNR e informe sobre políticas de solución, situación que no puede ser ignorada por más tiempo. La *Propuesta 7* sugiere, por tanto, algunas propuestas para mejorar los métodos de evaluación y de monitoreo de la actividad de pesca INDNR y captura incidental, e incorporar éstos a las evaluaciones de poblaciones de peces.

La *Propuesta 8* sugiere iniciar un proceso de evaluación y posterior apoyo a países en vías de desarrollo con el propósito de adoptar medidas pertinentes al Grupo de Acción.

La *Propuesta 9* reconoce los significativos avances en tecnología de la información, los que pueden ser dirigidos a exponer, desalentar y fiscalizar la pesca INDNR, sin embargo, también tiene en cuenta las diversas debilidades en la aplicación de los sistemas ya existentes. La propuesta se centrará en el papel que cumplen los sistemas remotos de monitoreo de naves al abordar la pesca INDNR, e incluye el desarrollo de códigos de práctica aceptados internacionalmente para su correcta aplicación, con especial interés en la seguridad, confiabilidad e intercambio de datos.

Plan de implementación

Los miembros del Grupo de Acción trabajarán conjuntamente en el avance de las propuestas. Se espera que dentro del rango de medidas propuestas existan algunas que cuenten con el apoyo de los países y las organizaciones de similar pensamiento. El Grupo de Acción agradecerá la participación y ayuda de otros en la implementación de las propuestas. Teniendo esto en mente, el Grupo de Acción buscará activamente comprometer a los siempre crecientes grupo de países y organizaciones que piensan en forma similar.

Desde marzo del 2006, el Reino Unido (en representación del Grupo de Acción de Alta Mar) establecerá una unidad de coordinación internacional, con la responsabilidad de facilitar este proceso. Para ello existirá una estrategia cuyos objetivos serán:

- Incentivar y promover la mayor aceptación y participación en la adopción de las medidas propuestas.
- Buscar acuerdos sobre los planes de implementación a través de la consulta regular a los estados miembros del Grupo de Acción y a sus pares de similar pensamiento, y
- Establecer una unidad de monitoreo para la revisión y evaluación del progreso.

Los Miembros del Grupo de Acción han reconocido desde el inicio, que su deseo de tomar el liderazgo en un número de áreas debiera apoyar más amplios esfuerzos multilaterales. De este modo, las iniciativas que los miembros del Grupo de Acción se comprometen a implementar no son promovidas como soluciones aisladas de actividades mayores. Efectivamente, se reconoce que algunas medidas sólo pueden ser efectivamente logradas a través de una acción multilateral acordada.

Evidentemente, se encuentra más allá de la capacidad de los Miembros del Grupo de Acción asegurar por si solos tal resultado. Con esto en mente, el Grupo de Acción empezó asegurándose de que sus recomendaciones fueran totalmente compatibles con los procesos multilaterales y que sus miembros dieran su importancia colectiva a aquellos procesos tomando una posición común de apoyo cuando esto fuera posible.

En resumen, las propuestas representan un listado de donde los pares de similar pensamiento pueden escoger. Aquellos interesados en impulsar la lucha contra la pesca INDNR con soluciones prácticas, ya sea en forma unilateral o en forma conjunta con otros procesos, pueden seleccionar de un conjunto de acciones prioritarias, apoyar como parte de este nuevo esfuerzo mundial la exposición, el desaliento y la fiscalización de la pesca INDNR.

PROLOGO POR BEN BRADSHAW MP

No debemos tener duda alguna de que la pesca INDNR (ilegal, no declarada y no reglamentada) es un serio problema mundial. Informes recientes estiman que el valor de las capturas de la pesca INDNR en todo el mundo está entre 4 mil millones y 9 mil millones de dólares, incluyendo al menos mil millones de dólares en el África sub-sahariana. La pesca INDNR no respeta límites fronterizos nacionales. Esta ejerce una presión insostenible sobre las poblaciones de peces, la vida silvestre marina y sus hábitats, debilita los estándares laborales y distorsiona los mercados. Impone costos económicos significativos sobre algunos de los países más pobres del mundo y debilita las estructuras de gobernabilidad. Existen enormes costos sociales ligados a estos costos económicos, y todos nos vemos afectados por la pesca INDNR, aun cuando no seamos conscientes de ello.



La pesca INDNR ha demostrado ser extremadamente resistente a un número de recientes intentos internacionales por controlarla. Sobre el papel estas iniciativas internacionales deberían ser capaces de eliminar fácilmente la pesca INDNR. Sin embargo, una de las dificultades claves ha sido reunir el suficiente liderazgo político requerido para poner en vigencia los objetivos y las declaraciones acordadas internacionalmente. Reconociendo esto, en el 2003 un pequeño grupo de Ministros de Pesca y Directores Generales de Organizaciones Internacionales de Conservación, decidió tomar el liderazgo promoviendo activamente algunas soluciones prácticas. Ellos crearon el Grupo de Acción de Alta Mar, el cual tengo el honor de presidir. Nuestro objetivo no es debilitar los procesos multilaterales, sino más bien proporcionar un impulso adicional a las ya existentes iniciativas.

Tras dos años de trabajo por parte de un amplio rango de expertos internacionales en aspectos legales, científicos, económicos y de fiscalización, el Grupo de Acción de Alta Mar ha identificado un número de iniciativas específicas, las que están diseñadas para *exponer* las actividades de la pesca INDNR, *desalentarlas* y *mejorar la fiscalización* sobre aquellos responsables. Estas iniciativas pueden ser implementadas muy rápidamente por los Miembros del Grupo de Acción y Estados de similar pensamiento, las que apoyarán los procesos existentes y tendrán un importante impacto sobre la pesca INDNR.

Quisiera particularmente agradecer los aportes y el apoyo de mi Ministerio y de otros colegas del Grupo de Acción. Ellos son: Elliot Morley MP (Reino Unido), el primer presidente del Grupo de Acción, Hon. Jim Anderton (Nueva Zelanda), Hon. Senador Eric Abetz (Australia), Hon. David Benson-Pope (Nueva Zelanda), Hon. Loyola Hearn (Canadá), Hon. Pete Hodgson (Nueva Zelanda), Dr Abraham Iyambo (Namibia), Hon. Senador Ian Macdonald (Australia), Dr. Claude Martin (Director General del WWF), Hon. Geoff Regan (Canadá), Dr. Jeffrey Sachs (Director, Earth Institute de la Universidad de Columbia), S.E. Subsecretario Felipe Sandoval (Chile) y Achim Steiner (Director General, UICN). Aunque han existido cambios en la membresía individual durante los dos años de vida del Grupo de Acción, estoy agradecido por el apoyo constante mostrado por todos mis colegas.

Estamos actualmente avanzando desde un período de análisis hacia un tiempo de acción. Este informe proporciona un plan de acción, describiendo las propuestas y el impacto que estas tendrán sobre la pesca INDNR.

Recomiendo este informe como antecedente esencial a modo de entender las diversas sugerencias del Grupo de Acción

Los invito y exhorto, ya sea su Ministro miembro o no del Grupo de Acción de Alta Mar, a unirse ahora en la implementación de algunas o todas las iniciativas, y a colaborar en la lucha contra la pesca INDNR.

Ben Bradshaw MP
Ministro para el Medio Ambiente Local, Protección Marina y Animal
Reino Unido

PROLOGO POR HON SIMON UPTON

Presidente de la Mesa de Discusión OECD sobre el Desarrollo Sustentable

Al inicio de la Cumbre Mundial de Johannesburgo en el año 2002, muchos se preguntaban como darle sentido a la amplia agenda que la comunidad mundial había estructurado. Existía un desgaste en los ya dilatados procesos mundiales, que los hacían difíciles de manejar. Sin embargo, la naturaleza mundial de tantos problemas significaba que las iniciativas nacionales e incluso regionales simplemente serían insuficientes. Con mayor preocupación evidenciábamos que muchas de las soluciones multilaterales serían tan eficaces como la unión más débil en la cadena de las naciones que estaban implementando los procesos.

La Mesa de Discusión OECD sobre el Desarrollo Sustentable ha jugado un rol en el liderazgo de la Cumbre, específicamente, propiciando una reunión Ministerial informal para ayudar a focalizar la agenda. Dos aspectos provenientes del *modus operandi* de la Mesa de Discusión permitieron un avance. El primero fue escoger desde la Agenda de Sustentabilidad Mundial un solo tema, aquel que desafiaba un fácil progreso a nivel multilateral. El segundo fue comprometer a un número de interesados que quisieran realizar un progreso, aun cuando otros no quisieran hacerlo.

En tanto no existiera escasez de candidatos, la pesca ilegal en alta mar parecía ser particularmente apropiada para este tratamiento. Esta, aunque había sido un tema de intensos esfuerzos internacionales, continuaba casi inalterable. Este era un asunto que cubría muchos más campos que cualquier agencia mundial o foro de negociación individual, y que por definición sucedía en los bienes de uso común, estaba más allá del alcance de la fiscalización de cualquier nación.

En una reunión posterior a la de Johannesburgo realizada para discutir el fenómeno, la Mesa de Discusión entregó el tema a un grupo de Ministros de pensamiento similar para aliarse con las ONG y con otros, con el objeto de prestarle a la pesca INDNR la atención requerida, y comprometiéndose a dar pasos prácticos sin esperar a que todos desarrollen su sentido de urgencia.

El resultado es que este informe, junto con los compromisos contenidos en él por parte de los países miembros del Grupo de Acción de Alta Mar, abre nuevos caminos como respuesta a una presión de los temas medioambientales mundiales. Este es más modesto y más osado que los intentos tradicionales por abordar un problema a nivel mundial. Es modesto tanto en el sentido material como en el número de jugadores comprometidos, y es osado en el sentido de que un número de iniciativas desechará las ideas que han sido discutidas previamente a nivel mundial y que sin embargo hasta ahora no han logrado dar frutos.

El Grupo de Acción de Alta Mar es una lección objetiva de lo que los países pueden hacer con muy pocos recursos. La Mesa de Discusión adoptó una secretaría de sólo tres personas. A esta secretaría se le dio un poco más de dos años para desarrollar sus ideas y crear un plan de acción. Con la ayuda de una amplia red de comprometidos expertos, este pequeño equipo fue capaz de utilizar la experiencia disponible para dirigir en forma amplia temas que a menudo caen entre las grietas de grandes agencias multilaterales, cada una con su propio campo de acción cuidadosamente delimitado. Colocar una cláusula de expiración al Grupo de Acción desde el comienzo fue una excelente manera de enfocar los pocos recursos hacia propuestas prácticas que no estarían en plena vigencia para cuando fueran entregadas.

La Mesa de Discusión OECD sobre el Desarrollo Sustentable ha estado muy complacida de reunirse con el Grupo de Acción. Ya sea o no un modelo para las nuevas iniciativas, esta reunión es una prueba de que los países que piensan en forma similar y los pares interesados pueden trabajar en conjunto para progresar de una manera que apoye la acción multilateral, sin ser forzados por los cuidadosos pero lentos procesos de la diplomacia multilateral.

Una de las cosas de las que podemos estar seguros es que quienes están involucrados en la pesca ilegal se mueven rápidamente y que el destino de la pesca mundial exige acciones mucho más rápidas de las que la comunidad mundial está acostumbrada a proporcionar. El Grupo de Acción de Alta Mar habrá sido verdaderamente exitoso si logra ser un elemento para el nuevo ataque fortalecido contra los muchos abusos y vacíos que importunan la gobernabilidad de la pesca de alta mar.

Hon. Simon Upton
Director, Grupo de Acción de Alta Mar, Presidente
de la Mesa de Discusión OECD sobre el Desarrollo Sustentable

LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

BdC	Bandera de Conveniencia
CCRVMA	Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos
CCSBT	Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna Comisión para la Conservación de Atún de Aleta Azul del Sur
CE	Comisión Europea
COFI	FAO Committee on Fisheries Comité de Pesca de la FAO
COLTO	Coalition of Legal Toothfish Operators Coalición de Operadores Legales de Bacalao de Profundidad
CTP	Captura Total Permitida
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
FFA	South Pacific Forum Fisheries Agency Agencia de Pesca del Foro del Pacífico Sur
GFCM	General Fisheries Council for the Mediterranean Comisión General de Pesca para el Mediterráneo
IATTC	Inter American Tropical Tuna Commission Comisión Interamericana del Atún Tropical
ICCAT	International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico
IISD	International Institute for Sustainable Development Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible
INDNR	Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada
IOTC	Indian Ocean Tuna Commission Comisión del Atún del Océano Índico
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea Tribunal Internacional del Derecho del Mar
IUCN	The World Conservation Union Unión Mundial para la Naturaleza
MCV	Monitoreo, Control y Vigilancia
MdE Paris	Memorando de Entendimiento de París
MSC	Marine Stewardship Council Consejo de Administración Marina
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organisation Organización de Pesca del Atlántico Noroeste
NEAFC	North East Atlantic Fisheries Commission Comisión de Pesca del Atlántico Este
NNUU	Naciones Unidas
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo

LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

OMI	Organización Marítima Internacional
ONG	Organización No Gubernamental
OROP	Organización Regional de Ordenación Pesquera
PAI – Aves Marinas	Plan de Acción Internacional para Reducir la Captura incidental de Aves Marinas en Pesca Palangre
PAI-INDNR	Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada
PAI-Tiburones	Plan Internacional de Acción para la Conservación y Manejo de Tiburones
PAN	Plan de Acción Nacional
SDC	Sistema de Documentación de Captura
SEAFO	Southeast Atlantic Fisheries Organisation
SIOFA	Organización de Pesca para el Atlántico Sudoriental
	Southern Indian Ocean Fisheries Arrangement
UE	Acuerdo de Pesca del Océano Índico Sur
	Unión Europea
UNFSA	Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces Transzonales y Altamente Migratorios (Acuerdo de Nueva York)
VMS	Sistema de Monitoreo de Embarcaciones
WCPFC	Western and Central Pacific Fisheries Commission
	Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central
WWF	The Global Conservation Organisation
	Organización Conservacionista Internacional
ZEE	Zona Económica Exclusiva

SECRETARIA DEL GRUPO DE ACCION

Simon Upton

Simon Upton preside la Mesa de Discusión OECD sobre Desarrollo Sustentable. La Mesa de Discusión es un foro único que reúne a organizaciones intergubernamentales claves relacionadas con temas de desarrollo sustentable junto con Ministros de las carteras tanto de Economía como de Medio Ambiente, representantes de las ONG y las organizaciones de comercio. Simon Upton ha presidido la Mesa de Discusión desde su inicio en 1998. Además de su trabajo en la Mesa de Discusión, es miembro del directorio del Instituto Internacional de Investigación para el Pronóstico del Clima (International Research Institute for Climate Prediction) de la Universidad de Columbia, Nueva York, y es miembro del Grupo de Personas Distinguidas que lideran la iniciativa mundial de IISD sobre subsidios.

Michael W. Lodge

Desde 1996 y hasta el año 2004, Michael Lodge fue el asesor legal de la Autoridad Internacional sobre el Fondo Marino (International Seabed Authority, ISA). Antes de unirse a ISA, fue consejero legal de la Agencia de Pesca del Foro del Pacífico Sur, ubicado en Honiara, Islas Salomón y fue uno de los participantes claves en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Población de Peces Transzonales y Altamente Migratorios, desde 1993 a 1995. Asimismo fue Secretario Ejecutivo de la Conferencia para la Conservación y el Manejo de Población de Peces Altamente Migratorios en el Pacífico Occidental y Central, la que concluyó con la adopción de la Convención de Honolulu en el año 2000, y actuó como responsable de la Secretaría Interina para la preparación de la Conferencia para la Comisión de Pesca en el Pacífico Occidental y Central del 2001 al 2004.

Michael Lodge ha trabajado como consultor sobre pesca y derecho internacional en Europa, Asia, Europa occidental, Pacífico Sur y África. Ha escrito en extenso sobre pesca, el medio ambiente marino y extracción de los recursos del fondo marino. Es editor asociado del volumen VI del prestigioso Comentario de la Universidad de Virginia relativa a la Convención de la ONU acerca de los Derechos del Mar, que incluye las condiciones de extracción del fondo marino de la Convención y el Acuerdo de 1994 relacionado con la implementación de la parte XI de la Convención.

Frank Meere

Frank Meere posee una vasta experiencia en manejo y política de pesca. En 1990 Frank Meere se incorporó al equipo de implementación de la Declaración de la Política de Pesca para el Gobierno Australiano donde asumió la principal responsabilidad de redactar y promulgar la legislación que establece la Autoridad Australiana de Manejo Pesquero (AFMA) e implementar un amplio rango de nuevos convenios de manejo de pesca. Desde los inicios de la AFMA en febrero de 1992 hasta noviembre de 1998, Frank Meere trabajó en puestos claves y de alto rango de la Secretaría Ejecutiva de la Directiva, Gerente General de Servicios Corporativos, Gerente General de Estrategia y Planificación y Gerente General de Pesca. En este último puesto fue responsable del desarrollo e implementación de planes de manejos de pesca, las políticas nacionales de pesca y la participación Australiana en pesquerías internacionales. Posteriormente llegó a ser Director de la AFMA hasta diciembre del 2003, cuando el Gobierno Australiano anunció que, como parte del compromiso de dicho gobierno al Grupo de Acción, proporcionaría los servicios de Frank Meere para la secretaría.

Previo a dedicar su tiempo al área pesquera, Frank Meere trabajó en un sinnúmero de otros departamentos del Gobierno Australiano incluyendo la Comisión de Apoyo a Industrias y el Departamento de Industria y Comercio, Industrias Primarias y Energía. Frank Meere posee un alto interés en manejos de recursos naturales y en especial en el importante rol que juega la economía en los resultados deseables del manejo de recursos.

Karla Gutiérrez

Como webmaster y asistente administrativa de la secretaría, Karla ha sido responsable del trazado gráfico y desarrollo del sitio web del Grupo de Acción así como del manejo de las principales necesidades administrativas de la secretaría. Con un título de periodista y comunicaciones de la Universidad Metropolitana Autónoma de la Ciudad de México obtenido en 1998, Karla ha trabajado principalmente en el sector privado en las áreas de diseño de páginas web, marketing, comunicaciones y publicidad tanto en México como en Francia. Karla se unió a OECD en febrero del 2004.

AGRADECIMIENTOS

Un gran número de personas ha contribuido en la preparación de este informe y en el desarrollo de las iniciativas establecidas en el plan de acción. Sería imposible nombrarlos a todos, especialmente a todos los funcionarios de los países miembros del Grupo de Acción y organizaciones que trabajaron estrechamente con la Secretaría para desarrollar este informe y, primordialmente, el plan de acción para implementar las recomendaciones y las propuestas del Grupo de Acción.

Sin embargo, deseamos expresar especial gratitud a todos aquellos que voluntariamente trabajaron, desde sus capacidades individuales, como miembros de grupos expertos para aconsejar y ayudar a la Secretaría. Agradecemos particularmente a los coordinadores de estos grupos, Señorita Michele Kuruc (temas de fiscalización), S.E. Gudmundur Eiriksson (temas legales), Dr. Keith Sainsbury (temas científicos), Prof. Geoffrey Heal (temas de economía y negocios). También agradecemos a los miembros de los grupos de expertos: Sr. Alejandro Covarrubias, Sr. Austin Jones, Sr. Marcel Kroese, Sr. Terje Lobach, Sr. Richard McLoughlin, Dr. Denzil Miller, Sr. Eugene Proulx, Sr. Stephen Stuart y Sr. Michael Sutton (fiscalización); Dr. Jorge Berguño, Prof. Robin Churchill, Prof. Moritaka Hayashi, S.E. Satya N. Nandan y Sr. Olav Schram Stokke (legalidad), Prof. Rashid Hassan, Sr. Barry Kauffman, Sr. Carl-Christian Schmidt, Sr. Vangelis Vitalis, Prof. James Wilen y Sra Anna Willock (economía y negocios); Prof. John Beddington FRS, Prof. Douglas Butterworth, Dr. Andrew Constable, Dr. Simon Cripps, Dr. Alain Fonteneau y Prof. Andy Rosenberg (ciencia). Todos ellos entregaron generosamente su tiempo y experiencia. Sus comentarios, prácticas sugerencias y sabiduría colectiva fueron enormemente valorados por el Grupo de Acción. Está de más indicar que ellos no tienen responsabilidad alguna por la forma o los contenidos de este informe final.

Otros que contribuyeron al desarrollo de ideas contenidas en el informe o que actuaron como consultores de la Secretaría incluyen: George Barclay y Albert Bergonzo de Equasis, Trevor Downing de Lloyd's Register, Poseidon Ltd. (Reino Unido), Dr. David Agnew, Grupo de Evaluación de Recursos Marinos (MRAG), Dr. Norm Geddes (Qinetiq Ltd.), Cathy Roheim, Jon Sutinen, Dr. Talbot Murray, Andrew Serdy, David Carter, Martin Exel, Lee Kimball, Eric Jaap Molenaar, Paul Ortiz, Ocean Law Information and Consultancy Services Ltd., David Balton, Rebecca Lent, Mary Harwood, Carl-Christian Schmidt, Anthony Cox, Ingrid Kelling, Robert Gallagher (Navigs s.a.r.l), Katherine Short (WWF), Jessica Battle y Nikki Meith.

Finalmente agradecemos a OECD, que hizo posible que el Grupo de Acción fuera recibido por la Mesa de Discusión OECD sobre Desarrollo Sustentable.

El financiamiento para el Grupo de Acción de Alta Mar fue proporcionado por los miembros del Grupo de Acción y un gran número de entidades de apoyo, incluyendo entidades filantrópicas y la Comunidad Europea. El Grupo de Acción desea específicamente agradecer las generosas contribuciones de la Fundación David y Lucile Packard y la Fundación OAK. Apreciamos su apoyo a este novedoso enfoque para dirigir un importante tema medioambiental.

CAPITULO 1

Donde todo comenzó

El problema de la pesca ilegal no es nuevo. Los peces no respetan las fronteras artificiales impuestas a ellos por el hombre. Puede que eso no fuera relevante cuando los equipos disponibles eran anzuelos hechos a mano y las redes colgaban desde un bote. Sin embargo, el arribo de modernas técnicas de pesca industrial ha cambiado todo. El verdadero poder de la tecnología moderna de pesca impone un desafío incluso a la pesca rigurosamente controlada. Desplegar este poderío pesquero en contra de las reglas, o en donde no existen reglas, puede tener efectos devastadores.

Entre 1960 y el 2002 la captura de peces silvestres para el consumo humano subió desmesuradamente de 20 a 84.5 millones de toneladas¹. Se estima que más del cuarenta por ciento de esta producción anual de pescado ingresa al comercio internacional. Millones de personas en todo el mundo dependen de la pesca para trabajar y millones más para alimentarse. Para muchos países en vías de desarrollo la pesca ofrece una de las pocas oportunidades fácilmente accesible para el desarrollo económico.

La gravedad del problema de la pesca mundial no debería ser subestimada. El actual nivel de explotación es insostenible. Años de sobrepesca están llevando inexorablemente a una crisis que amenaza a la pesca mundial. El colapso en la década de los años 90 de la valiosa población de bacalao en el Atlántico Noroeste y la población de *pollock* en el Mar de Bering demostró los catastróficos efectos de la falla en el manejo de la pesca de un modo sustentable. A pesar de esto, incluso en áreas donde existen importantes convenios de manejo, las poblaciones de peces continúan siendo sobreexplotadas, o en el mejor de los casos, sólo están siendo lentamente repobladas. Durante el año 2004, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) informó que en doce de sus dieciséis regiones estadísticas, al menos el 70 por ciento de las poblaciones de peces son totalmente explotadas o sobreexplotadas sugiriendo enérgicamente que el potencial para la pesca marina ya se ha alcanzado (Cuadro 1).

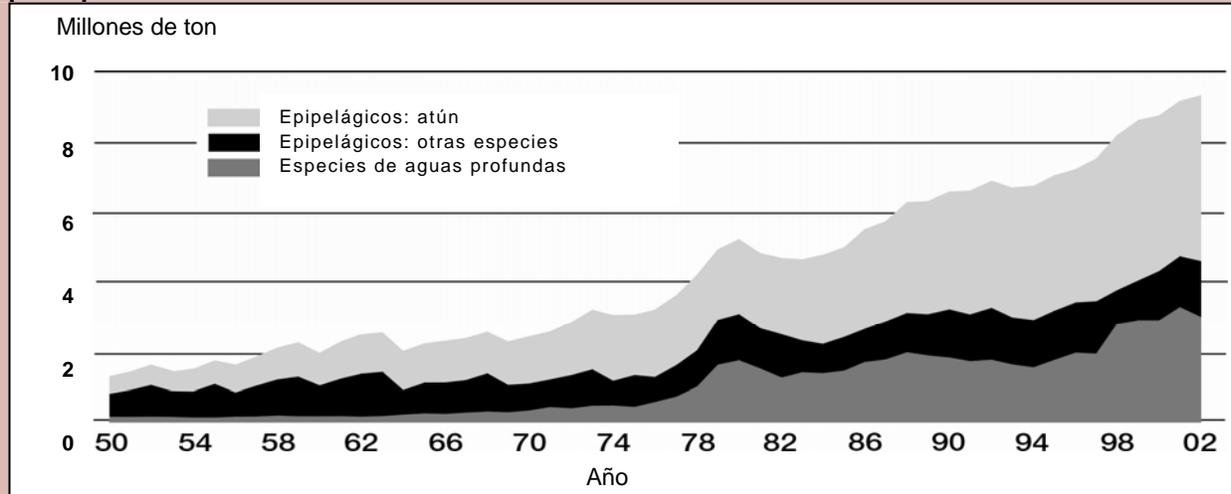
Se ha llegado a esta situación en parte como resultado de la pesca legal y llevando a un desvarío de la actividad internacional por tratar de mejorar la conservación y el manejo de la pesca. Sin embargo, en años recientes algo llamado 'pesca ilegal no declarada y no reglamentada' o 'INDNR' ha invadido las discusiones internacionales. En un campo lleno ya de jergas y siglas el término 'pesca INDNR' se ha convertido en la forma más breve para una definición casi legal de algo incluso peor: la pesca deliberadamente irresponsable que acelera el descenso de la población de peces en todo el mundo.

¿Que es la pesca INDNR?

El Apéndice 1 contiene un informe detallado de la evolución del término pesca INDNR. En términos generales, la **pesca ilegal** ocurre cuando las naves operan violando las leyes de pesca. Esto se puede aplicar a la pesca que está bajo la jurisdicción de un Estado Ribereño o a la pesca en alta mar regulada por organizaciones regionales. Esto puede suponer una pesca sin ninguna autorización, donde estas son requeridas, o la pesca contra las reglas establecidas. Esto incluye a los miembros de organizaciones regionales que violan las reglas acordadas. La **pesca no declarada** es aquella que no ha sido informada o ha sido mal informada a la autoridad nacional o a la organización regional contraviniendo las leyes y regulaciones aplicables. La **pesca no reglamentada** generalmente se refiere a aquella que es

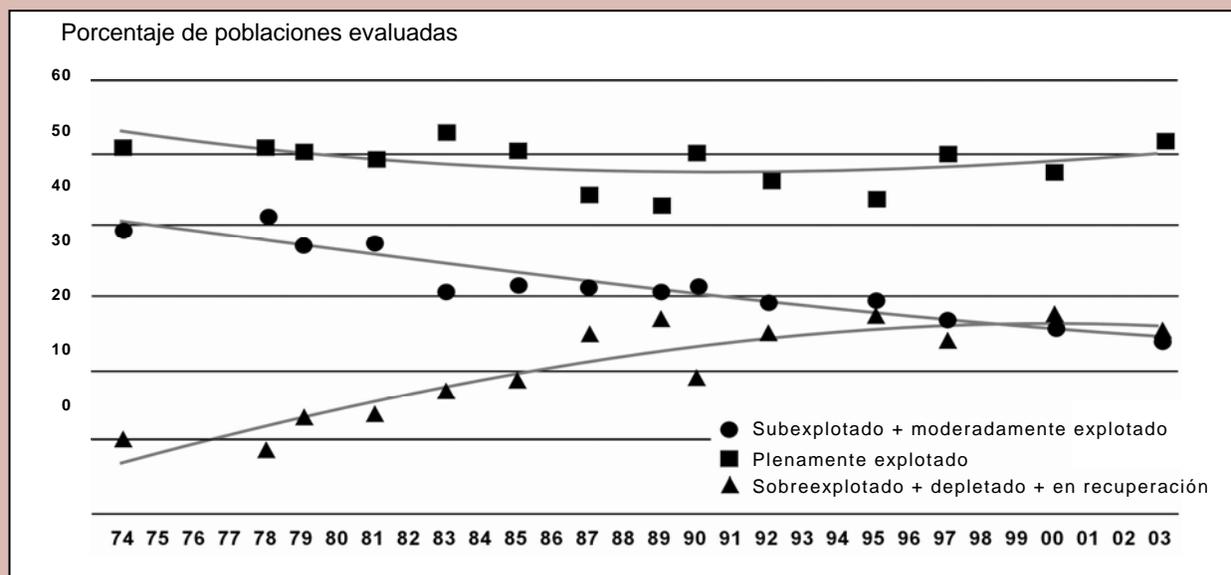
Cuadro 1. Capturas mundiales y tendencias en poblaciones de peces oceánicas

Captura mundial de especies oceánicas (epipelágicas y de aguas profundas), realizadas principalmente en áreas de alta mar



Además de monitorear las capturas, la FAO monitorea el estado de explotación de las principales poblaciones de peces o grupos de recursos para los cuales la información de evaluación está disponible. De acuerdo a su informe más reciente sobre el Estado de Pesca y Acuicultura Mundial (FAO, 2004), la situación mundial actual sigue una tendencia general observada en años anteriores. Cerca de la mitad de la población mundial de peces (52 por ciento) están plenamente explotados, en tanto que el 25 por ciento están sobreexplotados, depletados o en recuperación de la depletación. Desde 1974 al 2003 existió una firme tendencia a la baja en las proporciones de poblaciones de peces, las que se suponía tendrían un potencial aumento. Sin embargo, al mismo tiempo existió una tendencia de aumento en la proporción de poblaciones de peces sobreexplotadas y depletadas, desde alrededor del 10 por ciento a mediados de la década de los años 70 a cerca del 25 por ciento a principios de la década del 2000. El porcentaje de poblaciones de especies explotadas en o más allá de sus niveles sustentables máximos varía enormemente por área. Sin embargo, en 12 de las 16 regiones que aparecen en las estadísticas de la FAO al menos el 70 por ciento de las poblaciones de peces ya están totalmente explotadas o sobreexplotadas, sugiriendo eso que, a pesar de las diferencias locales, el potencial mundial para las capturas marinas ha sido alcanzada. En la mayoría de los casos, la sobrepesca ha sido un factor de contribución y algunos casos se ha asociado con condiciones ambientales adversas o muy variables.

Tendencias mundiales en el estado de las poblaciones de peces desde 1974



realizada por embarcaciones sin nacionalidad o naves que llevan el pabellón de un país que no es parte de la organización regional que rige sobre un área o especie de pesca. La pesca no reglamentada también puede referirse a pescar en áreas o a población de peces donde no existen medidas de manejo y conservación.

Se debe reconocer que en tanto existan claras distinciones entre la pesca que es ilegal, no declarada o no reglamentada, también existen sobreposiciones y las diferentes categorías de pesca INDNR comparten muchas características en común. Para el propósito de este informe la distinción fundamental está entre la pesca reglamentada en alta mar (que aún puede ser ilegal o no declarada) y la pesca no reglamentada en alta mar (la que puede ser no declarada pero no necesariamente ilegal). En ambos casos, pueden existir repercusiones de la pesca INDNR en áreas bajo jurisdicción nacional.

Por supuesto, la disminución de las poblaciones de peces no se debe sólo a la pesca INDNR. Existe un problema mundial dominante de sobrepesca. Los problemas de pesca en alta mar son en muchos casos la consecuencia del inadecuado manejo pesquero a nivel nacional. Las causas de insustentabilidad en la pesca son muchas y muy complejas, incluyendo sobrecapacidad, subsidios inadecuados y administración², sin mencionar el efecto de otras actividades humanas en los océanos. Sin embargo, lo que está claro es que la presencia de la pesca INDNR debilita posteriores esfuerzos por conservar y manejar la población de peces. Es dañino para la economía y la seguridad alimentaria de los Estados Ribereños, particularmente aquellos en vías de desarrollo. Causa estragos no sólo en las especies objetivo, sino también al amplio ecosistema marino.

Ha existido una tendencia por agrupar todos los elementos de la pesca INDNR en un sólo fenómeno. Hacer esto es engañoso, ya que la pesca INDNR rara vez es de un solo tipo de actividad y de hecho la pesca es con frecuencia el elemento menos difícil de lidiar. Una descripción más exacta del problema abarcaría el rango completo de transacciones económicas asociadas a la captura de peces y su transporte al mercado, comenzando por la inversión y operación de las naves pesqueras hasta el trasbordo internacional de la captura y su venta en mercados mundiales. Abordar exitosamente el problema de la pesca INDNR en alta mar requiere considerar todos los aspectos del manejo de la misma, incluyendo la distribución y el acceso a los arreglos, la evaluación de las poblaciones de peces, la investigación científica y económica, las estructuras institucionales a través de las cuales se toman las decisiones y se resuelven los conflictos, y el conjunto total de las actividades de fiscalización.

En tanto este informe está enfocado en la pesca INDNR en alta mar, se debe reconocer que los límites de ella no pueden ser estrictamente establecidos. Aquellos que se involucran en la pesca que es ilegal, no declarada y no reglamentada, es probable que la lleven a cabo en cualquier lugar. La realidad es que las operaciones de pesca INDNR no respetan fronteras, tampoco los efectos de sus actividades. Así, mientras que el enfoque del Grupo de Acción ha estado en alta mar, los análisis que contiene este informe no tienen la intención de hacer ver algún límite artificial entre los efectos de la pesca INDNR en alta mar y las áreas bajo jurisdicción nacional.

Este informe es un intento por parte de un pequeño grupo de Ministros de Pesca, junto a sus pares de la esfera no gubernamental, por desarrollar un plan de acción que brinde los medios prácticos para atacar el problema de la pesca INDNR. El objetivo fue aclarar el debate internacional sobre las causas y los efectos de la pesca INDNR en alta mar y liderar la promoción de un conjunto práctico e interconectado de soluciones para este complejo tema mundial.

¿Que condujo a la creación del Grupo de Acción?

Durante la década pasada se desplegó una gran cantidad de energía diplomática con el objeto de enfrentar el problema de la pesca INDNR. Fue creada una compleja y evolucionada red de instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes para enfrentar la pesca INDNR. Este conjunto de leyes blandas y duras está principalmente fundamentado sobre las bases establecidas por la Convención de 1982 de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Entre estos instrumentos (los que volveremos a

tratar con más detalle en el Capítulo 3) los principales son el Acuerdo de 1995 de las NNUU sobre Poblaciones de Peces (UNFSA), El Código FAO de Conducta para la Pesca Responsable (incluyendo el Acuerdo de Cumplimiento FAO) y el Plan de Acción Internacional de la FAO para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca INDNR (PAI-INDNR).

Cada uno de estos instrumentos es un intento por elaborar las limitadas (y muy generales) cláusulas de la Convención del Derecho del Mar que se encarga de la conservación y el manejo de los recursos vivos en el alta mar. El resultado es un conjunto de medidas con diferentes alcances geográficos y legales, y diferentes niveles de participación por parte de los Estados. Sin embargo, en tanto el efecto de estos instrumentos puede haber sido reducir y cambiar la naturaleza de la pesca en alta mar absolutamente no sustentable, estos no la han detenido. La pesca INDNR es con frecuencia simplemente desplazada a nuevos lugares. Aquellos involucrados en estas actividades continuamente se las arreglan para eludir nuevos controles, cambiando los pabellones y la identificación de las embarcaciones o escondiéndose detrás de impenetrables empresas ficticias.

Una de las dificultades claves ha sido reunir el liderazgo político suficiente para llevar a cabo las metas y declaraciones internacionalmente acordadas. Esto se ha reflejado en una falta de voluntad por parte de algunos Estados en participar de convenios multilaterales o, cuando lo efectúan, lo hacen sin el profundo sentido del compromiso, un fenómeno que no es exclusivo de la pesca. Los 153 párrafos resultantes del Plan de Acción de Johannesburgo proveniente de la Cumbre Mundial del 2002 sobre el Desarrollo Sustentable, hacen repetida referencia a la necesidad de cumplir los compromisos previamente acordados.

Fue la naturaleza desigual y a veces ambivalente del liderazgo político lo que llevó a la Mesa de Discusión OECD sobre Desarrollo Sustentable³ a enfocarse en sólo uno de los muchos puntos contenidos en el Plan de Johannesburgo. Se convocó a una reunión de Ministros de Pesca en junio del 2003 para analizar el progreso y discutir la mejor manera de enfrentar un problema mundial que iba más allá de las capacidades de fiscalización de cada país o incluso de cualquier Agencia Regional o Internacional⁴.

El resultado fue la decisión, por parte de un pequeño número de Ministros, de dirigir la promoción de algunas soluciones prácticas. Su meta fue no debilitar los procesos multilaterales. Sin embargo, su lógica fue que si existe un lugar para la cuidadosa y lenta negociación de acuerdos internacionales, la que debe inevitablemente avanzar al paso de la parte más reacia, también debe haber un lugar para las iniciativas de aquellos que mientras tanto deseen liderar y progresar. En conjunto, con socios de la esfera no gubernamental, seis Ministros (de Australia, Canadá, Chile, Namibia, Nueva Zelanda y el Reino Unido) decidieron establecer un Grupo de Acción para asesorarlos y desarrollar un Plan de Acción. Su idea fue aproximarse al fenómeno de la pesca INDNR, posicionándose fuera de los límites diplomáticos e institucionales comunes y enfocarse, en cambio, en todos sus aspectos económicos, criminales, legales, científicos y medioambientales.

Precisamente en el principio, los Ministros establecieron los criterios a través de los cuales deseaban medir el éxito del Grupo de Acción. Las instrucciones fueron abrir una vía para dirigir la presión política. Como punto de partida, los Ministros deseaban contar con un informe que rápidamente se convirtiera en el punto de referencia para cualquiera que quisiera en el futuro ingresar al debate de la pesca INDNR. Deseaban tener un conjunto de medidas prácticas para reducir las presiones de la pesca INDNR que pudieran ser establecidas en forma inmediata y estuvieran referidas a la implementación. Además deseaban recomendaciones con las cuales comprometerse directa y personalmente con sus contrapartes políticas. Las propuestas desarrolladas por el Grupo de Acción reflejan este mandato.

¿Cual es la magnitud del problema?

Cualquier intento por cuantificar la proporción del problema de la pesca INDNR enfrenta enormes obstáculos. Obviamente, quienes pescan ilegalmente violando los regímenes de manejo internacional y

regional no declaran su captura, de manera de no figurar en las estadísticas oficiales. Los cálculos de la pesca ilegal y la pesca no declarada son, por lo tanto, extremadamente difíciles de obtener. Puede que existan algunos informes de pesca no reglamentada, sin embargo, sabemos que son incompletos. Al mismo tiempo, nuestro entendimiento sobre las poblaciones de peces y sus dinámicas tampoco es completo. La extensión de nuestra falta de entendimiento aumenta si tenemos en mente que gran parte de la captura de la pesca INDNR no puede ser considerada en las evaluaciones científicas. La producción de peces INDNR se transforma, de esta manera, en un porcentaje desconocido de un recurso mal definido.

Para tener una mejor idea de la magnitud de la captura mundial de la pesca INDNR, el Grupo de Acción obtuvo un estimado de su nivel probable⁵. El análisis resultante sugirió que el valor mundial de pesca INDNR está entre 4.2 y 9.5 mil millones de dólares. La parte que se puede atribuir directamente a la pesca INDNR en alta mar llega a 1.25 mil millones de dólares. Las especies más importantes identificadas en alta mar son: atunes, marlines, tiburones, y especies de aguas profundas como *orange roughy*, alfonsino y el pez rojo (*redfish*), bacalao de profundidad y calamar.

Tabla 1. Cálculos del valor anual de las capturas de la pesca INDNR de alta mar

	Grupo de especies	Valor anual pesca INDNR (miles de US\$ estimados)	Valor anual pesca legal (miles de US\$ estimados)	Arte o aparejo de pesca	Áreas
Atunes y especies afines	atún de aleta azul (<i>bluefin</i>)	33		palangre pelágico	Pacífico Sur e Indico
	bonito, atún de aleta amarilla (<i>yellowfin</i>), albacora, atún de ojo grande (<i>bigeye</i>)	548		palangre pelágico, cerco	Mundial
Tiburones	tiburones	192		palangre pelágico	Mundial
Peces de fondo	bacalao de profundidad	36	427	palangre demersal	Océano Austral
	bacalao de alta mar	220	1.872*	arrastre de fondo	Atlántico Norte
	pez rojo (<i>redfish</i>)	30	274	arrastre de fondo/mediaagua	Atlántico Norte
	<i>orange roughy</i> / alfonsino	32	453	arrastre de fondo/mediaagua	Pacífico Sur e Indico
Otros recursos pelágicos	jurel	45		cerco y arrastre pelágico	Pacífico Sudeste
	calamar	108		pota	Atlántico y Pacífico Sur
Total		1.244			

* Cálculos de las capturas del bacalao del Atlántico FAO 2003.(incl. Alta Mar)

Estas estadísticas, sin embargo, no relatan toda la historia. Por ejemplo, no consideran los efectos directos e indirectos de las actividades de la pesca INDNR en alta mar en las aguas de Estados Ribereños, particularmente en las de los países en vías de desarrollo, en términos de la pérdida de oportunidades de pesca. Cuando los países carecen de recursos para patrullar sus propias aguas, las embarcaciones de pesca INDNR se mueven rápidamente hacia esas áreas para sacar ventaja de la situación. La pesca no reglamentada y no declarada también se expande agresivamente a aguas costeras de muchos de los países en vías de desarrollo, debilitando adicionalmente el manejo eficiente de las poblaciones de peces que traspasan las fronteras.

En el 2001, un estudio aéreo de las aguas territoriales de Nueva Guinea detectó que el 60 por ciento de las 2313 embarcaciones detectadas estaban cometiendo infracciones⁶. En Tanzania, se estima que las incursiones ilegales dentro de la zona económica exclusiva por parte de embarcaciones atuneras de palangre de alta mar, dio como resultado la pérdida de alrededor de 20 millones de dólares durante el 2001. Para África sub-sahariana, el costo de la pesca ilegal se calcula alrededor de 0.9 mil millones de dólares (aproximadamente el 19% del actual valor en playa).

Impactos Ecológicos

Las escasas estadísticas tampoco nos dicen nada sobre los impactos ecológicos de la sobrepesca y su efecto en la biodiversidad. Estos impactos son tanto directos como indirectos. Los peces y las otras especies que no son el objetivo pero que se capturan junto a las especies deseadas se les dan el inofensivo nombre de “captura incidental”. Los efectos sobre las poblaciones de estas especies pueden ser importantes. Los efectos directos de las capturas incidentales han sido destacados en especies de particular preocupación, como las aves marinas, tortugas y delfines, sin embargo, existe igual preocupación por especies de baja productividad y lento crecimiento tales como los tiburones y las rayas⁷. Estudios han demostrado que la sobreexplotación de los principales predadores como el bacalao y el tiburón llevan directamente a que la población cambie en las especies a niveles trópicos inferiores en la red alimenticia. Los aparejos y prácticas de pesca también pueden destruir importantes hábitats de las especies objetivo y sus presas, debilitando la productividad y la diversidad biológica.

Medidas de mitigación dirigidas a reducir los impactos ecológicos provenientes de la captura incidental han sido impuestas por varias Organizaciones Regionales de Pesca (OROPs)⁸, particularmente para aves marinas. Sin embargo, se requieren esfuerzos adicionales para reducir estos impactos en muchas regiones. Aquellos esfuerzos existentes están generalmente en una etapa inicial de implementación. La pesca INDNR reduce adicionalmente su efectividad.

Efecto sobre las especies objetivo

El impacto ecológico de la pesca INDNR es claramente evidente. Sin embargo, un costo igualmente importante generado por la pesca INDNR es la incrementada incertidumbre en las evaluaciones de poblaciones de peces y de cualquier evaluación de impacto de la pesca por parte de las OROPs. La ausencia de cálculos confiables de las extracciones totales implica que los efectos de la pesca INDNR no pueden ser útilmente medidos en los modelos de evaluación de población de peces. De esta manera, la autoridad puede incluso no saber que una especie se encuentra en extinción hasta que se encuentra en un pobre estado. Es muy difícil establecer la captura apropiada o los límites del esfuerzo si no se puede calcular en forma confiable lo capturado por la pesca INDNR.

Fallar al momento de poner los límites apropiados tiene implicancias obvias para la sustentabilidad de la población de peces. En el caso de la pesca de poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios⁹, esto puede conducir a problemas de manejo relativos a la pesca dentro de la jurisdicción nacional. Esto se ha observado de principio a fin en la pesca del lenguado en Grand Banks¹⁰ y en el caso del atún y las otras especies pelágicas que pasan a través de aguas de muchos Estados Ribereños.

Si las OROPs van a cumplir sus objetivos de conservación y manejo, entonces está implícito que los miembros deben evaluar la extensión de cualquier pesca INDNR y ajustar medidas de conservación para compensar esta situación. Ellos necesitan adoptar medidas más cautelosas (por ejemplo, disminuir la captura total permisible, CTP). Sin embargo, el resultado es que las naves legales de pesca son las que asumen la carga de la pesca INDNR.

Costos económicos y sociales

La pesca INDNR impone importantes pérdidas sociales y económicas. En el caso de la pesca en alta mar, el impacto económico fundamental de la sobrepesca, incluyendo aquella derivada la pesca INDNR, es la reducción paulatina de los recursos disponibles para todos los interesados. Más directamente, el efecto de la pesca INDNR en las naves pesqueras legales se refleja en los elevados costos, disminución de empleos, disminución de ingresos y disminución en las ganancias por exportación. Los peces capturados tanto a través de la pesca INDNR como de las naves pesqueras legales son vendidos en los mismos mercados, sin embargo, las embarcaciones antes mencionadas pagan costos más altos de operación en el apoyo a las medidas de conservación y manejo de la pesca. Esto da como resultado una inequidad entre aquellos que cumplen las reglas y aquellos que las rompen. Las embarcaciones que practican la pesca INDNR son usuarios libres que se benefician de los sacrificios realizados por otros, con lo cual debilitan a las naves pesqueras legales e incentivan a pasar por alto las reglas.

Igualmente existen costos sociales asociados a la pesca INDNR. Por un lado, esta afecta desfavorable y directamente la vida de las comunidades pesqueras, particularmente a las de los países en vías de desarrollo, disminuyendo la población de peces de la cual ellos dependen. Por otra parte, los operadores INDNR sacan fácilmente ventaja de la interminable oferta de mano de obra no calificada desesperada por ingresos. Rara vez están sujetos a controles eficaces por parte del Estado del Pabellón responsable, careciendo de incentivos para cumplir los estándares internacionales sobre seguridad marítima y condiciones de trabajo en barcos. Existe un amplio campo de acción para ignorar las normas internacionales de derechos humanos, incluyendo el abandono de la tripulación en puertos extranjeros y el trabajo forzado¹².

El caso de la nave *Amur*, con pabellón de Sao Tome y Príncipe, proporciona a un ejemplo gráfico, pero en absoluto atípico. La nave *Amur* zarpó desde Punta Arenas en octubre del 2000 con una tripulación de 40 personas (coreanos, españoles, peruanos, daneses, indoneses y chilenos). La embarcación era conocida por ser inapropiada para navegar y la mayoría de sus tripulantes no contaban con contratos apropiados y ni con cobertura de seguros. Días después dicha embarcación se hundió en alta mar mientras pescaba ilegalmente bacalao de profundidad en la zona económica exclusiva del territorio Francés de la Isla Kerguelen. Catorce de los tripulantes, incluyendo siete chilenos, se ahogaron¹³.

Cómo aproximarse al problema de la pesca INDNR

La insistencia de la pesca INDNR en alta mar, incluso en áreas donde los convenios de manejo son relativamente firmes, destaca el hecho de que ese tipo de pesca es, en primer lugar, una actividad económica que es probable que continúe en el tiempo en la medida que existan recompensas. Se han llevado a cabo numerosos análisis de las causas del problema¹⁴, y está claro que la motivación de la pesca INDNR es principalmente económica. A esto se incluye la sobrecapacidad de la flota pesquera mundial, la fuerte demanda de pescado por parte del mercado, las condiciones sociales y económicas de los pescadores, el bajo nivel de las sanciones y la baja posibilidad de ser capturados.

Además de estos incentivos económicos, las actividades INDNR son facilitadas por un número de deficiencias en los controles nacionales e internacionales. Estas incluyen la falla de algunos Estados del

Pabellón en cumplir con sus responsabilidades, el insuficiente monitoreo, control y vigilancia, además de inadecuadas sanciones y elementos disuasivos.

Esto sugiere que incluso cuando existe la voluntad política de implementar una estructura de gobernabilidad acordada, es necesario que las medidas, para lograr ser efectivas, sean dirigidas a la base económica de la actividad. La clave es vincular la actividad ilegal o no reglamentada en alta mar con alguna otra actividad sobre la cual los Estados Ribereños sí tengan jurisdicción; por ejemplo, aplicando restricciones al comercio de productos provenientes de la pesca INDNR o usando la jurisdicción del Estado del Puerto para negar el acceso a los puertos y detener y sancionar a las embarcaciones INDNR. Sin embargo, el problema fundamental se centra en que la naturaleza mundial del problema de la pesca INDNR implica estar más allá de las capacidades de cualquier país de fiscalización, o incluso de cualquier agencia regional o internacional de perseguir a los ofensores.

Hasta la fecha, la mayoría de los esfuerzos para lograr un manejo sustentable de la pesca en alta mar han sido destinados a iniciativas regionales de cooperación. La efectividad de este acercamiento recae en asumir primero que la estructura legal crea incentivos apropiados para la cooperación entre los Estados, y segundo que los Estados que ya han firmado los marcos legales, tomen con seriedad sus obligaciones para cooperar en la conservación y el manejo de las poblaciones de peces en alta mar y ejercer control sobre las naves que utilizan su pabellón.

Ningún régimen de fiscalización eliminará completamente la criminalidad. Incluso en comunidades bien reguladas y vigiladas, podemos esperar una cantidad de crímenes no declarados. La tradicional fiscalización que tiene como objeto reducir las oportunidades de cometer un delito, elimina la mayor parte de la actividad delictiva aunque tiende a desplazar un cierto nivel de delitos a otros lugares o a otras actividades. Las personas viven con un continuo grado de no sumisión que refleja tanto los límites (humanos y financieros) de la fiscalización como de la tolerancia social hacia la delincuencia. Si esta última resulta ser a menudo mayor de lo que los ciudadanos quisieran dentro de su territorio, los desafíos de la fiscalización en el medioambiente marino y las limitaciones impuestas por la ley internacional hacen que el nivel de crímenes en alta mar sea probablemente mucho mayor.

La estructura de este informe

El Grupo de Acción ha presentado un doble planteamiento. Primero, ha desarrollado un plan de acción breve que permitirá a sus miembros entregar medios directos para combatir de una manera 'conjunta'. Segundo, ha mostrado su análisis de tal manera que los miembros esperan incentivar los actuales procesos multilaterales.

La mayoría de los análisis sobre el problema de la pesca INDNR comienzan con una descripción de las normas del Derecho Internacional que establece la estructura de regulación relativa a la gobernabilidad de alta mar. Este informe entrega una propuesta diferente.

El informe comienza en el Capítulo 2 con una descripción de lo que en verdad sucede en el mundo real, enfocándose en los tipos de tácticas usadas por las naves de pesca INDNR para evitar el cumplimiento y los vacíos legales en los actuales sistemas de fiscalización que les permite evitar la detección y la captura. El Capítulo 3 describe la teoría del sistema de regulación mundial que se supone proporciona una gobernabilidad eficaz y un control sobre alta mar, y luego identifica los vacíos en el sistema explicando la manera en que los resultados en la práctica no logran lo que en teoría se supone debería alcanzarse.

El Capítulo 4 comienza explicando la racionalidad detrás de las medidas propuestas por el Grupo de Acción y demostrando la forma en que ellas calzan para formar un plan de acción coherente. Cada una de las propuestas específicas es luego elaborada con mayor detalle.

CAPITULO 2

¿Cómo lo hacen y cómo quedan sin castigo?

“Si existe un camino para ser mejor, este comienza con una mirada completa a lo peor” – Thomas Hardy

En el peor de los casos, la pesca INDNR en alta mar es un tipo clásico de delito internacional medioambiental. Ésta comparte muchas características con otras actividades transgresoras tales como el comercio ilegal de madera talada y el de especies en extinción, o el movimiento y descarga ilegal de productos residuales.

A diferencia de las formas más tradicionales de delitos predatorios, estos delitos internacionales medioambientales están tipificados por redes libremente organizadas de individuos con conocimientos específicos del área en la cual trabajan¹. El foco de la actividad delictual está en insertar productos ilegales en la cadena de abastecimiento que une a productores, procesadores, comerciantes minoristas y consumidores finales. Dentro de esta cadena se pueden identificar actividades tales como la mezcla de capturas legales e ilegales, la integración vertical al negocio pesquero para facilitar el lavado de dinero, la falsificación de documentación y el soborno a funcionarios. Como es habitual, cuando la ganancia es alta y los riesgos son bajos, los especialistas aprenden las maneras de sacar ventaja al control de documentos y de influir en las decisiones regulatorias, con el fin de crear vacíos legales que puedan luego ser convenientemente aprovechados. En tanto estas actividades son libremente organizadas, rara vez existe una entidad que dirija el trabajo de una red unificada. Esto impone desafíos considerables a las agencias responsables de fiscalización, las que tienen que armar un rompecabezas a partir de actividades dispersas que se unen estrechamente a operaciones perfectamente legales.

La víctima última del delito medioambiental es la sociedad, que depende tanto del sano funcionamiento de los ecosistemas y como de los servicios que éste proporciona a un amplio rango de actividades sociales y económicas. Sin embargo, el daño es con frecuencia tan difuso, al menos hasta que ha alcanzado niveles críticos, que aquellos que plantean el caso para fiscalización rigurosa, encuentran difícil prevalecer en ella. Muy a menudo se asume que debido a que los problemas no son cuantificables, estos carecen de importancia. Como resultado, instituciones inadecuadas y regímenes regulatorios permanecen inalterables, entregando un falso sentido de seguridad. La típica debilidad incluye reglamentos que son insuficientes para implementar las reglas acordadas internacionalmente, que contienen vacíos legales o que simplemente fallan al no tener el efecto desalentador necesario.

Incluso cuando las reglas en si mismas son adecuadas, la carencia de recursos, de personal capacitado o la administración engorrosa pueden evitar la efectiva operación de las leyes y regulaciones nacionales e internacionales. La corrupción puede igualmente ser un factor importante en todos los países, pero es un factor particularmente evidente en aquellos en vías de desarrollo, donde la remuneración de los funcionarios fiscalizadores y administrativos es muy baja, y la sociedad civil es más débil. El comercio ilegal prospera aún más fácilmente donde existen conflictos civiles y crisis gubernamentales (como en Somalia y Sierra Leona²), traduciéndose en gobiernos incapaces de cumplir sus obligaciones relativas los tratados.

¿Cazadores furtivos o piratas?

Uno de los mayores obstáculos para enfrentar la pesca INDNR es la extensión de las actividades que la rodean. Para la mayoría de las personas, la pesca INDNR es sinónimo de caza furtiva directa. Esto normalmente toma la forma de pesca sin autorización en una zona económica exclusiva, que puede ser realizada por embarcaciones nacionales o extranjeras. Estas pueden ser embarcaciones no autorizadas, o embarcaciones autorizadas para pescar en áreas adyacentes que han cruzado el límite a áreas donde no carecen de autorización. Sin embargo, la pesca ilegal puede de igual manera involucrar a embarcaciones pesqueras en áreas para las cuales tienen autorizaciones válidas. Aquí la ilegalidad fluye del incumplimiento de las reglas que controlan la forma en que se capturan los peces. Esto se puede referir al uso de aparejos prohibidos, a la captura de peces sobre la cuota asignada, a la pesca en áreas cerradas, al exceso en los límites de captura incidental o a la falta al momento de entregar información exacta.

Las naves autorizadas generalmente no son consideradas piratas o cazadores furtivos en el sentido en que lo son los operadores sin autorización. Las actividades ilegales en esta categoría son normalmente vistas en forma diferente. Sin embargo, la pesca que contraviene las reglas de manejo puede ser tan dañina para la población de peces y el medioambiente como la pesca sin autorización.

El tipo de pesca INDNR en el que está enfocado el Grupo de Acción se refiere a la pesca en alta mar que contraviene los controles de conservación y manejo establecidos por las autoridades nacionales o por las OROPs, realizada tanto por embarcaciones con pabellones miembros de la OROP o, como es más frecuente, por embarcaciones con pabellones no miembros en un intento por evadir los controles. Incluso dentro de estas categorías existen claras diferencias en la formación delictual involucrada y en su actitud de riesgos e incentivos. En el caso del valioso bacalao de profundidad patagónico, por ejemplo, existen diferencias en los riesgos que se asumen, y en la forma en que son asumidos, por parte de propietarios de una vieja, oxidada y prescindible nave comparada con los riesgos que asumen los propietarios de costosas naves con nuevo pabellón o de naves de aguas profundas, las que recientemente han llegado a dominar la pesca INDNR.

Los “piratas del bacalao de profundidad”

Los métodos de operación de los conocidos piratas del bacalao de profundidad fueron expuestos el año 2003 por COLTO, la Coalición de Operadores Legales de Bacalao de Profundidad. La investigación realizada por COLTO reveló la existencia de sofisticados sindicatos dirigidos a maximizar las ganancias y extender los riesgos en la búsqueda de actividades ilegales³. Los convenios comerciales multilaterales aseguran que las operaciones pesqueras puedan ser dirigidas desde lejos a través de organizaciones establecidas especialmente para atender a la flota, organizar el movimiento de los embarques y asegurar que la flota se mantenga permanentemente sobre la estación en el Océano Austral. Estas corporaciones son a su vez controladas por sindicatos que compran el pescado a través de exclusivos convenios de mercado, permitiéndoles blanquear la captura ilegal, mezclándola en contenedores refrigerados con productos legales o vendiéndolos a través de contactos legítimos, la mayoría a China, Japón, Estados Unidos y Europa. El elevado valor de mercado del bacalao de profundidad patagónico y antártico (conocido normalmente como *Chilean sea bass* en los Estados Unidos, su mayor mercado) junto con el bajo riesgo tanto de captura como fuertes multas hacen que la pesca ilegal sea entre dos y ocho veces más rentable que el comercio legal de estas especies. El cuerpo regulador, la Comisión para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), estimó que en el 2002 la captura INDNR de bacalao de profundidad en el Área de Convención CCRVMA había, en efecto, superado la captura legal. Durante los dos últimos años y como resultado de un fuerte y eficaz contraataque por parte de los Miembros de CCRVMA, sumado a un incremento en la vigilancia, la captura INDNR de bacalao de profundidad se estima ha sido reducida a casi un 15 por ciento de la captura total.

Lavado de atún

No sólo en el Océano Austral se han aplicado tales métodos. Investigaciones realizadas por Japón sobre la importación de atún congelado al mercado japonés han revelado la propagación del blanqueo de atún capturado ilegalmente en los Océanos Atlántico, Pacífico e Índico.

En julio del 2004, las autoridades japonesas arrestaron una nave para carga congelada llamada *Lung Yuin* (con pabellón de Panamá, pero operado por una compañía taiwanesa) por violar los requisitos de información. La embarcación había ingresado a puerto en Japón con el objeto de desembarcar atún congelado capturado y trasbordado por 28 naves taiwanesas palangreras de gran escala. Investigaciones revelaron que todas estas naves habían presentado información falsa acerca de sus áreas de pesca, nombre de la nave y autorizaciones o posiciones de trasbordo y fechas. Dos bitácoras (una verdadera y otra falsa) y otras evidencias recopiladas a bordo revelaron una operación organizada que involucraba tanto a los propietarios de las naves como a los operadores de esta⁴.

Este tipo de técnicas permite que los operadores de la pesca INDNR sean capaces de disfrazar, por ejemplo al atún de ojo grande del Atlántico o Pacífico (que está bajo amenaza por sobrepesca) como atún de ojo grande del Océano Indico, así como también permitir que los operadores de la pesca INDNR mezclen la captura no autorizada con una autorizada. En septiembre del 2004, una inspección a la nave de trasbordo de atún *Suraga N° 1* realizada por la Agencia Pesquera de Japón, reveló que el atún que transportaba la nave había sido capturado en el Atlántico, figurando como capturado en el Océano Indico⁵. Una inspección similar realizada a una embarcación China en el 2005 reveló a través de un examen de ADN que 148 toneladas de atún importado a Japón como atún de ojo grande del Pacífico, eran originalmente del Atlántico⁶.

¿Cuáles son las fallas de la fiscalización que permiten que la actividad INDNR prospere?

La política de los tratados de negociación y la fragmentación de responsabilidades entre las instituciones y los niveles de gobernabilidad, suponen frecuentemente que las causas de los delitos ambientales no son abordadas apropiadamente. Una talla única no se ajusta a todos y las regulaciones impuestas por los tratados frecuentemente contienen vacíos legales que facilitan directamente la conducta ilegal. Un problema más central se relaciona con el hecho que los firmantes de los tratados multilaterales deben transferir las condiciones del tratado a la ley nacional y aplicar suficientes recursos a su eficaz administración y fiscalización.

Lamentable pero innegablemente, con frecuencia los países firman los controles pero fallan al momento de establecer leyes adecuadas o al asignar suficientes fondos para su eficaz implementación. Esto se puede aplicar tanto a los países desarrollados adinerados como a los países que al menos tienen la excusa de recursos limitados. La responsabilidad de la implementación de los controles puede estar ubicada en una agencia que ya se encuentra sobrecargada de trabajo. Lo que un conjunto de funcionarios puede negociar puede estar, o estará, más allá de ser llevado a cabo por aquellos que deben implementarlos. Incluso, cuando se cuenta con una apropiada ley nacional, la falta básica de recursos puede debilitar los esfuerzos por controlar la pesca INDNR. En los lugares donde los funcionarios administrativos y los agentes fiscalizadores son pobremente entrenados, tienen bajos recursos o son simplemente ineficientes, el problema se incrementa.

Incluso en países con muchos recursos, la aduana, la policía y otro personal fiscalizador puede no estar conciente del problema de la pesca. Las aduanas tienden a dar mayor prioridad a otros contrabandos como drogas y armas, en tanto la policía se enfoca principalmente en delitos que perturban el bien público como robos y violencia. La conexión entre la pesca, la aduana y la autoridad policial, incluso trabajando en la misma jurisdicción y puertos, no siempre es tan buena como debería ser.

Existen particulares restricciones en aquellos lugares donde los regímenes administrativos entregan la autoridad para regular y la autoridad para fiscalizar a diferentes autoridades. La situación en la Unión Europea ilustra esta complejidad. La Unión mantiene el poder regulatorio básico sobre el manejo de la actividad pesquera en sus aguas y la disciplina que sus naves deben cumplir cuando operan en aguas distantes. Esto último confiere a la Unión la autoridad para negociar y aceptar las medidas de control y conservación a nivel internacional. Sin embargo, la fiscalización real, incluyendo el enjuiciamiento de las infracciones, se mantiene como una competencia y una responsabilidad en los individuales Estados miembros. Por lo tanto, este sistema requiere de una importante inversión en todos los niveles para asegurar el seguimiento apropiado de las medidas internacionales y la coherencia de las acciones entre todos los miembros de la Unión Europea. La Unión instauró recientemente una Agencia de Control de Pesca dedicada a reforzar su capacidad de coordinar tales actividades y asegurar que tanto la fiscalización de alta mar como la fiscalización nacional sean eficaces.

Sin embargo, más allá de todo esto, la tradicional fiscalización de la ley rara vez se dirige a las presiones de demanda y oferta que configuran las oportunidades de generar ganancias. La pesca INDNR es una actividad de alta recompensa y bajo riesgo. Por cada pescador ilegal aprehendido, aparecerá otro. En el Océano Austral, por ejemplo, sindicatos organizados juegan al gato y al ratón con las autoridades. Los movimientos de las patrullas son monitoreados por espías e informados a la flota ilegal. La comunicación entre naves de la misma flota se mantiene al mínimo para evitar la detección. Si la interdicción es inevitable, naves más viejas y menos valiosas son sacrificadas para proteger a otras de mayor valor. Las estructuras de los propietarios involucran a múltiples compañías pantalla utilizadas para mantener los detalles de la tripulación del barco así como también de sus autoridades. Las instrucciones operacionales para las flotas ilegales son traspasadas a través de compañías pantalla con capitanes que a menudo no saben quienes son realmente sus empleadores.

Vigilancia y fiscalización son costosas

Los gobiernos invierten grandes sumas de dinero en vigilancia física de las ZEE usando plataformas convencionales tales como naves patrulla y aeronaves. Australia, por ejemplo, que posee la tercera zona económica exclusiva más grande del mundo⁷, asignó recientemente 163 millones de dólares, para cinco años, en un barco patrulla completamente equipado – El *Oceanic Viking* – el que es utilizado, entre otras cosas, para patrullar los remotos territorios subantárticos de las Islas Heard y McDonald⁸. Se estima que Canadá gasta aproximadamente 26 millones de dólares al año para proveer programas de monitoreo, control y vigilancia, asociados con el Área Reguladora de NAFO. El costo total del monitoreo de la actividad pesquera en la Unión Europea y sus estados miembros es de casi 362 millones de dólares, lo que equivale a alrededor del 5 por ciento del total de sus desembarques. El costo para monitorear las naves de la Unión Europea sólo en el Área Reguladora de la NAFO es de casi 4.8 millones de dólares o el 7 por ciento del total de sus desembarques⁹.

Cuando hablamos de vigilancia y fiscalización física, la mayoría de las personas piensa en barcos patrulla, naves militares o guardacostas enviadas a interceptar naves de pesca ilegal. El problema es que las naves patrulla no son sólo caras, sino que también son de uso limitado en alta mar. El rango de los típicos radares se limita a aproximadamente 20 millas náuticas, en comparación con un aeronave a una altitud de 7.500 metros, cuyo radar puede alcanzar un rango de 200 millas náuticas. El sistema convencional de vigilancia por mar y aire puede ser más eficaz si es complementado con tecnología a distancia, como sonares e imágenes satelitales, sin embargo esta tecnología es cara. (Cuadro 2)

Existe además un límite sobre lo que puede lograr la vigilancia marítima convencional. La aprehensión física de los piratas pesqueros es, por supuesto, la solución final, aunque esto es raramente posible debido a razones prácticas y legales. Incluso en el caso que una patrulla tuviera éxito interceptando una nave pesquera, los desafíos físicos para llevar a cabo un abordaje en mar son enormes. Pocos comandantes arriesgarían sus vidas y la de su personal para realizar un abordaje hostil en condiciones marinas adversas.

Cuadro 2. Algunas de las nuevas tecnologías para vigilancia

El Grupo de Acción encargó realizar un estudio sobre algunas de las nuevas y emergentes tecnologías que podrían ser usadas para detectar a las naves pesqueras en el mar (*Geddes et al., 2005*). Las tecnologías con la más alta capacidad útil para detectar la pesca INDNR en alta mar incluyen:

Vigilancia desde el Aire

Durante los últimos años, ha existido una tendencia en la vigilancia militar aérea a utilizar vehículos aéreos teledirigidos. Estos son capaces de realizar operaciones extremas de amplio espectro en ambientes hostiles sin arriesgar tripulación. Los costos actuales son altos, sin embargo, es probable que disminuyan una vez que los vehículos no tripulados se encuentren más ampliamente disponibles para el uso comercial y científico.

Radar Sobre el Horizonte (*Over the horizon radar, OTHR*)

El uso de OTHR ya se ha expandido para la vigilancia, el que es capaz de proveer detección de larga distancia, en un rango de hasta 2.500 millas náuticas. Uno de sus principales beneficios es la entrega de información en tiempo real, la que se puede ser fácilmente utilizada para guiar a una nave patrulla hacia su objetivo. Los sistemas no son afectados en forma adversa por el clima, sin embargo, son vulnerables a los cambios en el estado de la ionosfera y a las distorsiones de la superficie (*surface clutter*). El principal impedimento para expandir su uso en el presente es el costo, el que puede variar de 3 a 30 millones de Euros.

Imagen Satelital

La imagen satelital está disponible sobre bases comerciales y puede ser utilizada para proporcionar imágenes de alta resolución de áreas seleccionadas del océano. Obviamente, mientras mayor es el nivel del detalle requerido, más pequeña el área que puede ser mostrada en la imagen. Los costos no son altos comparados con otras tecnologías y se espera que con el tiempo los precios descendan. Sin embargo, debido a que los satélites están en una órbita preprogramada, la imagen en tiempo real es difícil de obtener y se requiere de considerable planificación a largo plazo. Las nubes proporcionan además un límite natural, y hasta ahora insuperable, a la imagen satelital.

Radar satelital con abertura de diafragma (*Satellite-based synthetic aperture radar*)

El radar con abertura de diafragma sintético (SAR) tiene la capacidad de proporcionar imágenes en todo tipo de clima. Al igual que las imágenes del satélite convencionales, este radar requiere de una planificación avanzada para coincidir con el paso del satélite. La información obtenida requerirá ser procesada antes de que pueda ser usada. Sin embargo, la tecnología proporciona grandes capacidades para identificar naves en todas las condiciones climáticas a un costo razonable. Con RADARSAT-2 programado para ser lanzado en el 2006, se espera contar con imágenes mejoradas y menores tiempos para indicar la dirección de la búsqueda.

¿Pero, es más dinero la única respuesta?

Desde que el delito ambiental es casi siempre procesado por el Estado, una vigilancia y fiscalización adecuadas a nivel estatal es de importancia crítica. Para aquellos encargados de fiscalizar las leyes de pesca, existe una pregunta real acerca si los recursos serán siempre suficiente dado los crecientes volúmenes de comercialización, la creciente complejidad de las operaciones y el tamaño de las áreas marítimas que deben ser cubiertas.

Estos esfuerzos físicos son apoyados por las redes de investigación en tierra, en las cuales funcionarios de pesca trabajan con la policía, los oficiales de aduana y fiscales quienes recopilan y analizan la información proveniente de las naves arrestadas y otras fuentes sobre potenciales actividades ilegales. Dentro de las jurisdicciones nacionales, estas medidas son con frecuencia muy complejas y eficaces. El problema es que la pesca es cada vez más una actividad transfronteriza. Con el fin que los gobiernos traten efectivamente con la pesca INDNR en alta mar, necesitan ser capaces de monitorear qué esta pasando y dónde, tanto en el mar como en tierra, sin importar las fronteras. Ellos también necesitan ser capaces de actuar decididamente una vez que toman conocimiento acerca de la actividad que se sospecha es ilegal. Para hacer esto, las autoridades nacionales necesitan acceso inmediato a

información exacta y oportuna acerca de la actividad potencial o que se sospecha es INDNR, y tener los medios para compartir esa información en tiempo real con otras autoridades nacionales.

La falta de información efectiva y de retroalimentación acerca de los esfuerzos de fiscalización puede llevar a un engañoso sentido de seguridad. En ausencia de informes, las autoridades pueden estar tentadas a asumir que se están obedeciendo las leyes cuando, en realidad, ellas pueden estar abiertamente siendo burladas. Es más, el claro nexo entre el nivel de los esfuerzos de investigación y la magnitud de los problemas descubiertos, se traduce en que existen pocos incentivos para que las agencias de escasos recursos busquen problemas. Problemas grandes consumen una importante cantidad de recursos. Menos investigaciones revelarán problemas más pequeños e implican menores demandas de recursos.

Exceso de confianza en la tecnología

El rápido desarrollo de los sistemas de rastreo satelitales, o sistemas de monitoreo de naves (conocido en el comercio como VMS) desde mediados de la década de los 80 ha tenido un impacto importante en la forma en que la pesca es manejada en el mundo. La tecnología se ha vuelto más asequible y la disponibilidad de los sistemas de comunicaciones satelitales *Inmarsat*, *Iridium* y *Argos* de alcance global, y los sistemas *Euteltracs* y *Globalstar* con un alcance más selectivo, han creado un mercado competitivo para el rastreo naves de variados tipos. La disponibilidad pública del Sistema de Posicionamiento Global (GPS) agregó una nueva dimensión a la exactitud de la ubicación¹⁰. Se proyecta que para el 2008 el sistema *European Galileo* entrará en operación y proporcionará capacidades adicionales. Es difícil en este momento encontrar alguna nación de pesca a gran escala que ya no haya avanzado en su uso del VMS. La importancia percibida de la tecnología como una solución a los problemas de fiscalización ha llevado a ser mencionada en muchos de los instrumentos internacionales de pesca y en las resoluciones de las NNUU y la FAO. En marzo del 2005 por ejemplo, los Ministros de Pesca en FAO declararon que “renovarían sus esfuerzos” por asegurar que a todas las naves pesqueras de gran escala que operan en alta mar se les exija, a través de su Estado del Pabellón, estar equipados con el VMS a más tardar en diciembre del 2008¹¹.

No hay duda que VMS confiables y exactos, los que proporcionan a las autoridades de pesca información cercana al tiempo real sobre la ubicación de todas las naves pesqueras autorizadas, pueden mejorar significativamente la eficiencia de las actividades de protección y cumplimiento. Existe un creciente archivo de casos documentados en Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda donde, con la ayuda del VMS, las naves que pescan ilegalmente han sido llevadas a la justicia. Oficiales de pesca en aquellos países ya han observado un efecto desalentador del VMS en el que las naves que participan en un plan de ese sistema se involucrarían menos en actividades ilegales que pueden ser detectadas, tales como pescar en áreas y temporadas cerradas.

Sin embargo, el VMS no es una panacea. Éste sólo proporciona información sobre la ubicación, velocidad y curso de las naves y no es más que una herramienta puede ser utilizada para intensificar el monitoreo, control y vigilancia en el sentido más amplio. Por lo tanto, no es un fin en si mismo. Es más, existen poderosas razones por las que el mundo no debería asumir que el tener VMS en las naves que pescan en alta mar necesariamente reducirá el nivel de pesca INDNR.

Alteración la información del satélite

Primero existe un tema de seguridad. Fue inevitable que inescrupulosos operadores de naves pesqueras encontraran con el tiempo una forma de corromper la información transmitida por el terminal VMS en sus naves, con el fin de realizar actividades de pesca ilegal sin temor a ser detectados. Esto es mucho más fácil de realizar donde, como en la mayoría de los casos, es permitido a los operadores de las naves seleccionar el equipo específico que será utilizado en la nave, a partir un rango de modelos

comercialmente disponibles. En tanto los estándares de seguridad estén habilitados en algunos países y regiones que requieren de equipos a prueba de alteraciones, no existen estándares mundiales habilitados ni ningún código de práctica sobre la instalación e implementación del VMS. Un estudio realizado por la Comisión Europea detectó que sólo una tercera parte de los terminales VMS disponibles en el comercio tenían sistemas de navegación y comunicación completamente integrados, resistentes a alteraciones.

A pesar de que las autoridades de pesca parecen hasta ahora habérselas arreglado para estar un paso adelante de la alteración física de VMS, un nuevo fenómeno apareció en el 2001, el cual es mucho más perturbador. Autoridades de pesca en Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y el territorio *Réunion* de dominio Francés, observaron o capturaron naves que transmitían a través de sus VMS posiciones que variaban enormemente con sus posiciones físicas reales. En un caso, se observó que una nave informaba una posición VMS que distaba 3.000 millas náuticas de su posición real¹².

Hasta ahora, casi todas estas naves han estado involucradas en operaciones de pesca del bacalao de profundidad patagónico. El análisis de las circunstancias indican que los operadores de naves han sido capaces de bloquear el equipo integrado GPS y utilizan un GPS manual o simulador GPS para ingresar posiciones falsas al módulo de comunicaciones del equipo VMS. Este tipo de falsificación de datos no puede ser detectado sin la observación física de la nave o la inspección física del terminal. Las investigaciones realizadas por el Grupo de Acción¹³ confirman que un equipo diseñado para permitir ingresar posiciones falsas a terminales VMS ampliamente disponibles, puede ser comprado por sólo 2.500 dólares. La existencia de los equipos de esta naturaleza comercializados abiertamente tendería a indicar que el engaño causado por la sustitución de datos está probablemente mucho más difundido que los pocos incidentes que han sido confirmados por las autoridades.

Aunque se pueden tomar acciones, y de hecho existen países que las han tomado, se necesita tiempo para mejorar la seguridad y solicitar un tipo de aprobación de nuevos equipos. Hasta ahora no existen estándares internacionales para VMS ni ninguna manera de asegurar que todas las unidades VMS están equipadas con estándares de seguridad reconocidos. Con miles de terminales operacionales ya instalados en las naves pesqueras, y retribuciones lucrativas disponibles para aquellos preparados para alterar los datos VMS, es probable que se necesite un esfuerzo internacional coordinado si se desea detener el potencial de fraude.

Intercambio de información

La segunda área importante de dificultad con el VMS se refiere al uso que se hace de los datos VMS. En resumen, cuando se trata de la pesca en alta mar, la información VMS sólo es útil si puede ser compartida de manera oportuna entre los Estados del Pabellón, los Estados Ribereños y las OROPs. El Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces reconoce implícitamente esto cuando se refiere a la necesidad de los Estados del Pabellón de asegurar que los requerimientos que ellos imponen a sus naves sean compatibles con los programas de vigilancia acordados regionalmente. Sin embargo, no alcanza a imponer una completa obligación sobre los Estados del Pabellón para hacerlo. Desafortunadamente, existen muy pocos ejemplos del intercambio y contribución de información al momento de escribir este informe.

Un ejemplo donde existe una amplia cooperación es la Unión Europea, donde cada Estado miembro proporciona rutinariamente a otros Estados los datos sobre la posición cercana a tiempo real sobre sus naves. Tal cooperación ha sido extendida a Estados del Pabellón cuyas naves pescan en aguas de la Unión Europea, y a Estados Ribereños en cuyas aguas operan naves de la Unión Europea. A pesar de lo admirable de esta iniciativa, es un modelo improbable para el resto del mundo, ya que el resultado de una transferencia de poderes regulativos soberanos desde los Estados miembros de la Unión Europea a la Comunidad Europea, bajo los tratados de la Unión Europea que establecen la Política Común de Pesca. En el Pacífico Sur, por otra parte, a pesar de que la Agencia de Pesca del Foro del Pacífico Sur (FFA) anteriormente desarrolló lo que permanece como uno de los programas VMS regionales más impresionantes y ambiciosos, el sistema nunca ha alcanzado su completo potencial debido a que la

estructura institucional que une a los países de la FFA es por necesidad mucho más inexacta que la que opera en la Unión Europea¹⁴.

Todo esto se relaciona directamente con la forma en que los Estados Ribereños y del Pabellón, que están recopilando datos VMS, pueden organizar sus esfuerzos por compartir lo que han reunido. Este es un tema fundamental, ya que **sólo** la disponibilidad oportuna de los datos ayudará a identificar las naves INDNR. No es sorprendente que exista un amplio acuerdo en cuanto al deseo de compartir la información y tampoco existe una dificultad técnica dominante que debiera evitarlo. El problema es encontrar un marco institucional aceptable a través del cual se pueda acceder y distribuir los datos. Hasta ahora, con unas pocas excepciones en el Atlántico Norte¹⁵, los principales Estados del Pabellón han mostrado estar muy reacios a considerar las únicas dos realistas propuestas institucionales al problema - la distribución y el intercambio a través de un centro de información centralizado, o una red de organizaciones regionales. La confidencialidad comercial o la responsabilidad del Estado del Pabellón son débilmente citadas como impedimentos.

Controles débiles en Estados del Puerto

Los puertos son el primer punto de entrada para las personas y los bienes a territorios terrestres de un Estado. Por lo tanto, son un punto lógico de control para verificar si los barcos extranjeros visitantes se han involucrado en actividad ilegal, en la propia zona marítima del Estado del Puerto o en alta mar¹⁶. Los regímenes de inspección y control del Estado del Puerto poseen registros bien establecidos del recorrido en el área de los barcos mercantes. Ellos han tenido un impacto particularmente importante en el problema de los embarques subestándares. Por ejemplo, bajo un acuerdo conocido como el Paris MOU¹⁷, las autoridades marítimas participantes acordaron armonizar y coordinar los procedimientos de control del Estado del Puerto para inspeccionar un cierto porcentaje mínimo de todos los barcos mercantes que visitan sus puertos. Reconociendo el valor del Paris MOU, la Organización Marítima Internacional (OMI) ha estado trabajando para crear una red mundial de MOUs de embarques mercantes regionales¹⁸. En general, estas están unidas a reglas y a estándares internacionalmente acordados para la construcción de naves, la seguridad, la prevención de la contaminación y la seguridad marítima, especialmente aquella desarrollada a través de la OMI y la Organización Internacional del Trabajo (ILO).

Debido a que los puertos están completamente dentro del territorio de un Estado y por tanto están sujetos a su jurisdicción de soberanía, el derecho internacional general reconoce que un Estado tiene amplio poder de decisión para ejercer esa jurisdicción sobre lo que sucede en sus puertos. No hay duda de que el uso activo de los controles del Estado del Puerto puede ser un arma eficaz contra las operaciones de la pesca INDNR. Tales controles pueden incluir la negación al acceso a los puertos o al uso de sus instalaciones. Otro tipo de medida del Estado del Puerto, que ha sido aplicada, es rehusar el permiso de desembarco o trasbordo de la captura sin inspección, para asegurar que las capturas hayan sido realizadas de acuerdo con las medidas de conservación y manejo aplicables. Tales sistemas han sido aplicados al menos a cuatro OROPs (CCRVMA, ICCAT, NAFO y NEAFC). CCRVMA tiene el más complejo sistema de documentación de captura, así como firmes requerimientos de inspección de puertos asociados. Su sistema de documentación de captura para el bacalao de profundidad¹⁹ fue diseñado para hacer seguimiento a los desembarques y flujos de comercialización del bacalao de profundidad patagónico, permitiendo con ello a CCRVMA identificar el origen del pescado que ingresa al mercado y determinar si fue capturado de acuerdo con las medidas de conservación de CCRVMA. Bajo este sistema, documentos de capturas especificando el nombre de la nave, el número de autorización, la ubicación, la fecha de captura y el peso bruto, deben acompañar todos los desembarques, trasbordos e importaciones del bacalao de profundidad a países de CCRVMA.

Encontrando vacíos legales

Tan pronto como estos planes son adoptados, los operadores de la pesca INDNR se trasladan para sacar utilidad de los vacíos legales y áreas de débil fiscalización. En el caso del bacalao de profundidad, la respuesta inmediata de los operadores de la pesca INDNR fue trasladarse a los puertos donde era más probable que pudieran evadir la inspección. Tales puertos incluían a Qingdao (China), Tanjung Priok (Indonesia), Walvis Bay (Namibia), Port Luis (Mauricio), Montevideo (Uruguay), Tenjog Pelepas (Malasia) y Singapur. Sin embargo, cuando el escrutinio internacional aumenta, las flotas se trasladan nuevamente. Por ejemplo, después que Namibia, Mauricio y Mozambique mejoraran considerablemente su capacidad de fiscalización, las naves de pesca INDNR dejaron utilizar sus puertos para el trasbordo.

Al mismo tiempo, sería ingenuo suponer que los países desarrollados o en vías de desarrollo están en posición de examinar todas importaciones haciendo frente a las prioridades competitivas y a los recursos limitados. Las dificultades pueden ser ilustradas observando lo sucedido en Estados Unidos, uno de los principales mercados para este pescado.

Estados Unidos acepta a alrededor de seis millones de contenedores de pescado importado cada año, sin embargo sólo es capaz de inspeccionar a cerca de un dos por ciento de ellos. Los manifiestos para el embarque de bacalao de profundidad patagónico (*Dissostichus eleginoides*) con frecuencia sólo usan el término “sea bass”, el que también puede incluir al róbalo común (*Dicentrarchus labrax* y *Dicentrarchus punctatus*). Los códigos de embarque son similares y con frecuencia no son cuidadosamente investigados por los agentes aduaneros. El fileteo, corte y congelación del bacalao de profundidad, hacen la tarea de identificación aún más difícil. Debido a que es más fácil disfrazar el bacalao de profundidad patagónico (y la mayoría de las otras especies INDNR) como una especie diferente en la forma de filete, los importadores pueden evadir más fácilmente las restricciones importando filetes congelados en vez de pescado entero. No es coincidencia que tras la implementación del sistema de documentación de captura de CCRVMA, las importaciones de producto congelado a Estados Unidos aumentaran a alrededor de un 80 por ciento del total. Procesar en el mar también está en aumento, dado que los operadores pueden declarar la captura como bacalao de profundidad e informar falsamente la forma del pescado. Incluso si el bacalao de profundidad fuera correctamente identificado, la proporción de mezcla con otro pescado blanco puede ser falsa. Estadísticas del Gobierno de Estados Unidos demuestran que en el 2003, grandes embarques de bacalao de profundidad fueron mezclados con otros productos chilenos que no habían sido exactamente diferenciados o cuantificados²⁰.

La presencia de soborno y corrupción

Al otro extremo del espectro siempre existirán algunos Estados del Puerto que fallen en asumir incluso las medidas preventivas básicas. En algunos casos, el soborno y la corrupción pueden liberar a los operadores ilegales de las medidas de fiscalización. Uruguay y Rusia en particular han sido acusados de tales acciones. Se ha sabido que los inspectores aprueban datos que son claramente falsos²¹. El problema es que bajo los actuales protocolos, las naves que transportan la documentación de la captura aprobada por un Estado no pueden ser fácilmente rechazadas, incluso cuando los funcionarios aduaneros sospechan que los documentos han sido falsificados.

Débiles medidas de comercialización

De la misma manera en que es difícil estimar la extensión de la pesca INDNR mundial, la extensión de la comercialización internacional de productos marinos que involucra operaciones de pesca INDNR no puede ser estimada con precisión. Sin embargo, la pesca INDNR es bien conocida por capturar especies de alto valor tales como atún, camarón, bacalao de profundidad, bacalao, esturión, abalón y *beche-de-mer*. Todas estas especies son comercializadas internacionalmente y destinadas a los mercados consumidores en Asia, Europa y Norte América.

Existen numerosas formas en que productores y comerciantes INDNR son capaces de lograr que los pescados INDNR ingresen a los mercados. Las especies no reguladas (tales como meros y cuberas provenientes de Indonesia y ostiones provenientes Rusia) son fácilmente aceptadas por los mercados en China y en cualquier parte del Asia Este. Para algunas especies reguladas (por ejemplo, abalón) no se requiere documentación, e ingresan fácilmente al mercado una vez que abandonan el país de origen²². Pocos Estados poseen actualmente una legislación nacional comparada al Acta Lacey de Estados Unidos, que hace ilegal la comercialización de especies que son extraídas ilegalmente, cualquiera sea su origen²³.

Tal como se describe anteriormente, para aquellas especies que están reguladas y para las cuales la documentación es requerida (tales como el bacalao de profundidad patagónico), se utilizan varios métodos para legitimar el pescado INDNR e introducirlo al mercado. Estos incluyen la falsificación de nombres y códigos de embarque, la falsificación del peso o forma de los embarques, la mezcla de capturas legales e ilegales de especies INDNR a través del trasbordo en el mar o la mezcla de embarques, y el reciclaje de los productos capturados ilegalmente a través de relaciones legítimas de comercialización.

Actualmente existe un número de medidas comerciales y mercantiles ideadas para evitar que el pescado INDNR capturado llegue al mundo mercantil internacional. La frase “medidas comerciales y mercantiles” es la etiqueta usada en este contexto para llevar a cabo todos los esfuerzos por monitorear y rastrear los productos pesqueros desde el momento en que el pescado es capturado hasta su venta a los consumidores finales. Estos incluyen controles fronterizos que permiten a los países o territorios regular, restringir o prohibir el comercio, así como las iniciativas diseñadas para cambiar la demanda o la oferta de un producto en particular. Las medidas específicas comúnmente incluyen sistemas de documentación de captura, sistema de rastreo de productos, sistemas de cadenas de custodia y ecoetiquetado o sistemas similares de identificación de productos. En resumen, ellos abarcan casi cualquier medida que pueda ayudar a los reguladores, comerciantes, funcionarios aduaneros y a consumidores a diferenciar un producto legal de uno ilegal.

Dentro de las OROPs, la mayoría de las medidas comerciales y mercantiles aplicadas más comúnmente hasta la fecha incluyen sistemas de documentación de captura, prohibiciones relativas a los desembarques y trasbordos desde naves particulares y medidas restrictivas de comercialización tales como las prohibiciones de importación. La última propuesta ha sido usada con relativo éxito por ICCAT, la que en 1996 impuso una prohibición a la importación del atún de aleta azul desde Belice, Honduras y Panamá, todos (en ese momento) partes no contratantes²⁴. Una prohibición similar fue impuesta el 2003 a Guinea Ecuatorial, que es parte contratante.

Es muy difícil decir si las medidas restrictivas de comercialización de esta naturaleza son verdaderamente efectivas. Las prohibiciones a la importación impuestas por ICCAT lograron con cierto éxito cambiar el comportamiento de los Estados que estaban afectados. Sin embargo, muchas de las naves y operadores que se vieron afectados fueron capaces de evadir la prohibición simplemente transfiriendo sus operaciones a otros pabellones. También es notable que hayan existido muy pocos ejemplos de prohibiciones a la importación impuestas a miembros de las OROPs²⁵. El uso de medidas restrictivas de comercialización en estas circunstancias es también controversial. En tanto la Organización Mundial de Comercio (WTO) ha demostrado estar preparada, en algunas circunstancias, para aprobar el uso de medidas comerciales que tengan un positivo resultado ambiental²⁶, existe una preocupación entre muchos países (particularmente aquellos más pequeños que no pueden actuar unilateralmente) que tales medidas puedan de hecho disfrazar las medidas de castigo que en realidad tienen la intención de alterar los legítimos flujos de comercialización. Esto ha llevado a una discusión progresiva dentro de la WTO en cuanto al tipo de acciones que están permitidas bajo los acuerdos medioambientales multilaterales, y especialmente la extensión a la cual las medidas de comercialización pueden aplicarse a los países no parte de esos acuerdos²⁷. El principio general es que las medidas dirigidas a los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, estar basadas en consensos internacionales. Por lo tanto, existe un potencial conflicto cuando los acuerdos medioambientales

multilaterales exigen que los países que son parte de los acuerdos apliquen medidas de comercialización más restrictivas contra los países no parte que contra los firmantes asociados, violando de esta manera el principio de no discriminación de la WTO .

El efecto de este conflicto es frecuentemente exagerado²⁸, sin embargo, se justifica que los países también estén nerviosos acerca de la extensión del alcance de la WTO sin claras señales políticas y jurisprudencia autoritativa para clarificar las implicaciones prácticas de las reglas de la WTO²⁹. En estas circunstancias, existe muy poca evidencia de peso a la fecha de que las medidas restrictivas de comercialización sean una solución eficaz para el problema de la pesca INDNR, aunque bien puede decirse que la amenaza de que se impongan medidas de comercialización es suficiente. En cualquier caso, las medidas restrictivas de comercialización son un instrumento directo, y es mejor visto simplemente como otra potencial arma que se puede usar cuando otras medidas han sido agotadas.

Otras medidas de mercado tales como los sistemas de documentación de captura y rastreo de productos pueden ser muy útiles para ayudar a cuantificar la dimensión de las capturas INDNR. En teoría, estos también proporcionan una poderosa herramienta para permitir a los reguladores, comerciantes y consumidores revisar el origen y la legalidad del producto en el mundo mercantil. Sin embargo, ellos sólo son tan confiables como el eslabón más débil de la cadena³⁰. El hecho que la documentación haya sido completada no es en si misma una garantía de cumplimiento. Se necesita realizar mayores esfuerzos para armonizar los sistemas de documentación y hacerlos resistente al fraude. Tales sistemas necesitan también ser de una naturaleza más extensa. Además existe una necesidad de asegurar que los sistemas de documentación de captura y comercialización sean aplicados a todas las especies INDNR y que cubran todas las fases de producción, comercialización y marketing.

El ecoetiquetado es visto por muchos como una forma de usar el poder del consumidor para influir en los mercados. Para la pesca, el sistema más destacado de ecoetiquetado es el plan de certificación independiente desarrollado por el Consejo de Administración Marina³¹. Sin embargo, se han realizados muy pocas investigaciones relativas a la eficacia de los planes de ecoetiquetado en el cumplimiento de los objetivos de manejo sustentable. Por una parte, quienes proponen tales sistemas argumentan que estos ofrecen un sello distintivo para que los exportadores tengan acceso a los mercados altamente especializados y así permitirles cobrar un precio Premium. Por otra parte, muchos de los países en vías de desarrollo tienen una percepción negativa del impacto que las etiquetas medioambientales tienen sobre sus flujos comerciales y de los costos de cumplimiento. La atención de las investigaciones puede estar rentablemente dedicada a reunir importante evidencia con la cual probar el efecto en el mercado (y la sustentabilidad de los recursos) que los sistemas voluntarios de etiquetado, tales como la iniciativa MSC, realmente tienen. Las investigaciones también podrían enfocarse en los costos económicos reales de tales sistemas, incluyendo los costos de cumplimiento directos, indirectos y extraordinarios, así como las posibles implicancias WTO de gobiernos que proveen de fondos a sistemas independientes.

Una considerable cantidad de energía y recursos está siendo derrochada por algunos en la industria de productos pesqueros para promover la compra de esos productos sólo de fuentes sustentables. Esto es particularmente real en Europa, donde las principales corporaciones han construido completas campañas de alimentos en torno de iniciativas de productos pesqueros sustentables. Algunos ejemplos incluyen la Iniciativa de Sustentabilidad de Pesca de Unilever³², un compromiso de la cadena de supermercados del Reino Unido *J. Sainsbury* para obtener todos sus pescados silvestres de fuentes sustentables³³, el proyecto *Ecosound* de *Royal Ahold* (Países Bajos)³⁴ y el programa "Pescado para nuestro Futuro" patrocinado por *Whole Foods Markets* en Estados Unidos. En tanto estos ejemplos aparezcan marcando una tendencia, al menos en los países desarrollados, hacia demandas corporativas de productos pesqueros sustentables, no sabemos cual es el verdadero efecto de estas tendencias en el mercado. No se han realizado suficientes investigaciones para establecer si la demanda corporativa de pesca sustentable es dirigida por la demanda de los consumidores de productos sustentables, o si el interés corporativo está dirigiendo las demandas de los consumidores.

¿Son los actuales niveles de sanción un adecuado factor disuasivo?

Asumiendo que, contra todas las probabilidades, una nave ilegal puede ser exitosamente interceptada y arrestada por un Estado Ribereño, el próximo paso es obtener las sanciones legales nacionales apropiadas³⁵.

En las jurisdicciones de derecho más comunes, por lo menos, esto implica apelar a los debidos procesos del derecho delictual. La nave debe ser asegurada y llevada a puerto con el objeto de realizar una rigurosa investigación. La tripulación debe ser sacada de la nave, acomodada en tierra, advertida de sus derechos y se les debe dar la posibilidad de acceder a funcionarios consulares y a representación legal. La evidencia debe ser reunida, clasificada, analizada y presentada a las autoridades procesales. Si existe suficiente evidencia para formular cargos se puede comenzar con el procesamiento delictual, con toda la incertidumbre relativa al veredicto del jurado.

Todo esto tiene un alto costo, así como también toma tiempo. Los resultados son impredecibles. Las naves de pesca INDNR, como aquellas encontradas por Australia en el Océano Austral, son expertas en destruir la evidencia, incluso al punto de lanzar por la borda las bitácoras, los computadores, los documentos y el equipo de navegación antes de ser abordados.

Las sanciones no sólo determinan los efectos desalentadores de la legislación, sino que también dan la señal de seriedad con la cual son observadas las infracciones. Las sanciones para la pesca ilegal son con frecuencia inadecuadas y pueden ser tratadas por empresarios inescrupulosos como un negocio indirecto en lugar de un serio desalentador para entrada al mercado³⁶. La Convención del Derecho del Mar limita además las acciones de la fiscalización que pueden ser tomadas por los Estados Ribereños con respecto a las violaciones de sus derechos de pesca en la zona económica exclusiva. Primero vela que la nave y su tripulación arrestada sean prontamente liberadas informando de una fianza razonable³⁷. Segundo, vela por que, en ausencia de un acuerdo con la parte contraria, las sanciones contra extranjeros por violación a la ley de pesca no incluyan encarcelamiento u otra forma de castigo físico³⁸. En tanto la jurisprudencia lógica de esta propuesta es irrefutable, basándose en el hecho de que el Estado Ribereño tiene derechos de soberanía, aunque **no** soberanía sobre la zona económica exclusiva, las consecuencias son semejantes para el Estado Ribereño que tiene una mano atada atrás de su espalda. El caso de la nave *Arvisa I* (conocida también como *Camouco* y *Eterna*) proporciona una ilustración gráfica de lo que puede suceder. (Cuadro 3)

Cuadro 3. El caso de *Camouco*

La nave *Camouco* (Panamá) fue arrestada en aguas francesas alrededor de las Islas Crozet en 1999. Tras el arresto, Panamá, como Estado del Pabellón, postula exitosamente al Tribunal Internacional del Derecho del Mar para una pronta liberación de la nave pagando una fianza de 1,3 millones de Euros. Sin embargo, tan pronto como la nave *Camouco* fue liberada, volvió al mar llevando un nuevo pabellón (Uruguay) y con el nuevo nombre de *Arvisa I*. Luego de un número de avistamientos por parte de patrullas australianas y francesas, la nave *Arvisa I* (operando bajo el nombre de *Eterna*) fue finalmente arrestada por las autoridades francesas en julio del 2002 por pescar ilegalmente en la zona económica exclusiva alrededor de la Isla Kerguelen.

Incluso cuando las sanciones financieras desalentadoras son permitidas por la legislación nacional, estas pueden no ser aplicadas por el poder judicial, que generalmente no está bien informado de la magnitud del amplio impacto que tiene el delito medioambiental. Tal indulgencia percibida es una fuente de frustración para los agentes fiscalizadores. La falta de conciencia y cooperación entre los fiscales y los investigadores pueden llevar a perder casos a causa de tecnicismos. Mas aún, los costos de la fiscalización tienden a descender y rara vez son recuperados con el exitoso procesamiento de los delincuentes. Estos problemas son lo suficientemente malos a nivel nacional, mucho peor a nivel internacional. Al interior de Australia, por ejemplo, existe una amplia variación en la legislación pesquera entre los estados y una falta de uniformidad en regimenes de sanciones. El efecto, nacional e internacional, es con frecuencia desplazar la actividad ilegal a la jurisdicción que posea el nivel más bajo de sanciones³⁹. (Tabla 2)

Tabla 2. Multas por pesca ilegal

	Máxima multa	Equivalencia en €19/10/2005	Confiscación de la nave	Confiscación de la captura
Australia	Hasta A\$ 825.000 o 7.500 puntos de multa para naves sobre 24 m.	516.459	Si	Si
Canadá	Hasta C\$ 750.00	533.198	Si	Si
Chile	100-150 Pesos Oro por cada tonelada bruta registrada (relativo al valor diario fijado por el Banco Central de Chile). Las multas son dobladas para segundos y subsecuentes delitos		No	Si
Namibia	R 100.000	12.732	Si	Si
Nueva Zelanda	Multas criminales de hasta NZ \$100.000 por cada capitán y armador, NZ\$ 5.000 por tripulación. La multa administrativa es no mayor a 1/3 de la multa criminal máxima.	58.250 / 2.912	Si (por condena)	Si
Fiji	F\$ 100.000	48.710	Si	Si
Indonesia	Hasta Rp. 225.000.000	18.656	Si	Si
Senegal	FCFA 50.000.000 – 150.000.000	76.224 – 228.672	Si	Si
Polonia	€20.000 para los propietarios y €8.000 para los capitanes	8.000 – 20.000	Si	Si
Uruguay	De 5% a 50% del valor de la nave y la carga		Si (sólo en segundo delito)	Si (desde primer delito)
EEUU	Multas criminales de hasta US\$ 100.000, multa civil de hasta US\$ 25.000	83.800 / 20.950	Si	Si

El Acta Lacey

Pocos países han ido tan lejos como Estados Unidos. El Acta Lacey es un estatuto norteamericano dirigido directamente al comercio de peces y vida silvestre capturados ilegalmente⁴⁰. El Acta declara fuera de la ley a cualquier persona que bajo la jurisdicción de Estados Unidos “importe, exporte, transporte, venda, reciba, adquiera, o compre... cualquier pescado o vida silvestre que haya sido capturado, estado en posesión, sido transportado o vendido violando cualquier ley o regulación de cualquier estado o violando cualquier ley extranjera.” Tanto las sanciones criminales como civiles están disponibles en el Acta, así como también cualquier decomiso por captura ilegal de peces. Los fiscales estadounidenses han usado extensamente las cláusulas del Acta Lacey para tratar con las importaciones de peces capturados ilegalmente. En Guam y Samoa Americana, importantes puertos para la descarga del atún, el Acta Lacey ha sido utilizada para tratar con las violaciones a la ley de un número de Estados de las Islas del Pacífico. En el 2004, el procesamiento criminal más grande jamás realizado bajo el Acta Lacey tuvo un resultado de entre 12 y 46 meses de cárcel y multas de 7,4 millones de dólares para los principales involucrados en la importación de langosta y bacalao de profundidad provenientes de Sudáfrica⁴¹. (Cuadro 4)

Existen limitaciones en el uso de las cláusulas del Acta Lacey. En particular, es esencial ser capaz de demostrar una violación implícita en una ley extranjera (aunque el acto ilegal, para los propósitos del procesamiento del Acta, siempre permanece en el acto de importación). El Acta sólo puede ser usada para fiscalizar las medidas y conservación internacionalmente acordadas, al punto que aquellas medidas se vean reflejadas en los derechos y regulaciones nacionales⁴². El consentimiento y la cooperación del país extranjero también deben estar disponibles para un procesamiento exitoso. Para incentivar esto, los fiscales estadounidenses han comenzado a introducir planes por medio de los cuales las multas y decomisos se puedan compartir entre Estados Unidos y el país donde ocurrió la violación⁴³.

Cuadro 4. El largo alcance del Acta Lacey

La autoridad del Acta Lacey es claramente ilustrada en el caso de Hout Bay (Estados Unidos vs Arnold Bengis, David Bengis, Jeffrey Knoll, *Hout Bay Fishing Industries, Icebrand Seafoods Inc*, et al.). El 28 de mayo del año 2004, Arnold Bengis, un ciudadano norteamericano y sudafricano residente en la ciudad de Nueva York fue sentenciado en la Corte Federal de Manhattan a 46 meses de prisión y al pago de 5,9 millones de dólares en multa por violar el Acta Lacey.

La denuncia afirma que Bengis, en conjunto con otros dos co-conspiradores, durante los años 1987 hasta el 2001 se había involucrado en un elaborado plan para capturar, en primer lugar, grandes cantidades de langosta sudafricana y bacalao de profundidad patagónico, excediendo por mucho las cuotas de extracción aplicables, y luego exportar el producto ilegal desde Sudáfrica a Estados Unidos. Los acusados informaron parcialmente la captura a las autoridades sudafricanas y sobornaron a funcionarios sudafricanos para aceptar documentación falsa de exportación. Luego que un contenedor de langostas fuera confiscado por agentes especiales de NOAA en Newark, Nueva Jersey, los acusados alteraron y destruyeron la documentación de importación y exportación, desviando además una nave ilegal a Singapur con el fin de evitar su embargo por parte de las autoridades norteamericanas. El procesamiento y las condenas siguieron una investigación de tres años por parte de los funcionarios sudafricanos y norteamericanos.

(Extracto de prensa por los Abogados de Estados Unidos para el Distrito Sur de Nueva York, 28 de Mayo 2004)

¿Existen suficientes controles sobre los nacionales en alta mar?

Reconociendo que la pesca es desarrollada por individuos, y no por naves, se puede detectar una vía para un mayor control de las actividades INDNR, al requerir que los gobiernos tengan mayor responsabilidad por las actividades que realizan sus propios ciudadanos, independiente del pabellón que lleva la nave pesquera involucrada. Hacer que las actividades de los nacionales en el extranjero estén sujetas a las sanciones nacionales, es una poderosa herramienta disuasiva, además de una importante señal a otros países.

El Convenio de las NNUU sobre Población de Peces motiva a los Estados a promulgar leyes que prohíban que sus ciudadanos participen en la pesca INDNR, incluso si esto ocurre a bordo de una nave extranjera en alta mar o en aguas bajo la jurisdicción de un Estado extranjero. En el año 2002 España introdujo una legislación que restringe la participación de los ciudadanos españoles en operaciones pesqueras de naves que llevan pabellones de conveniencia, en tanto que Japón requiere que sus ciudadanos obtengan un permiso del Gobierno Japonés antes de

trabajar en naves no japonesas que pescan atún de aleta azul del Atlántico o del Sur. Entre los miembros del Grupo de Acción, la legislación pesquera nacional neozelandesa prohíbe a sus ciudadanos pescar en alta mar sin autorización en ningún lugar del mundo. Australia considera un delito que un ciudadano australiano se involucre en actividades de pesca ilegal en naves con pabellón de cualquier país. Sin embargo, estos son un pequeño número de países.

La limitación obvia a tales medidas (aunque la misma se aplica a los responsables de crímenes sexuales) es que las oportunidades para llevarlas a la práctica (cuando existe evidencia de ello) no están disponibles hasta que el ciudadano regresa a su país.

Preeminencia de la responsabilidad del Estado del Pabellón

El derecho internacional del mar se basa en la noción de la libertad en alta mar. En lo que respecta a los pabellones de las naves, estas tienen dos aspectos: cada Estado tiene derecho de autorizar que barcos enarbolan su pabellón en alta mar; el Estado del Pabellón tiene jurisdicción exclusiva sobre el barco y ningún otro Estado puede ejercer jurisdicción sobre ese barco. Las naves en alta mar son de esta manera considerados como bolsillos móviles de soberanía, gobernados por las normas y regulaciones del Estado cuyo pabellón enarbolan.

El Derecho Internacional (como está codificado en la Convención del Derecho del Mar) permite sólo excepciones muy limitadas a estos principios fundamentales. Existe un requerimiento general para que un Estado del Pabellón ejerza eficazmente su jurisdicción y control en asuntos administrativos, técnicos y sociales de las naves enarbolan su pabellón⁴⁴. La Convención hace también que el principio de jurisdicción exclusiva del Estado del Pabellón esté sujeto a un número de situaciones extremadamente definidas de jurisdicción extraordinaria. Estas incluyen la piratería, la esclavitud, el tráfico de narcóticos y la transmisión no autorizada desde alta mar⁴⁵.

En los últimos años, algunos acuerdos internacionales de pesca han intentado limitar posteriormente la exclusividad de la jurisdicción del Estado del Pabellón otorgando a otros Estados que no son del Pabellón el derecho abordar e inspeccionar las naves pesqueras en alta mar⁴⁶. Sin embargo, ninguno de estos acuerdos revoca el principio fundamental de la responsabilidad del Estado del Pabellón, ya que el Estado del Pabellón, en primer lugar, tiene que aceptar estas restricciones firmando el acuerdo internacional pertinente. El Estado del Pabellón también conserva la responsabilidad final de investigar y procesar las violaciones.

El uso de la responsabilidad del Estado del Pabellón como ficción legal para evitar el cumplimiento

Existe un claro y preciso nexo entre la pesca INDNR en alta mar y las naves pesqueras enarboladas a lo que comúnmente se conoce como registros abiertos. Un registro abierto es uno que no impone requisitos de nacionalidad o ciudadanía a aquellos que deseen enarbolar su pabellón⁴⁷. Los pabellones de los Estados que mantienen registros abiertos normalmente se conocen como “Banderas de Conveniencia”⁴⁸. Las típicas operaciones de la pesca INDNR en alta mar involucran a naves con pabellones pertenecientes a los registros abiertos tales como Bolivia, Belice, Panamá, Uruguay y Togo, y que son nominalmente de propiedad de empresas pantalla en esos Estados del Pabellón. Estas empresas pueden bien no tener ninguna propiedad en el Estado del Pabellón que permita el enjuiciamiento o recuperación de perjuicios, y el verdadero propietario del barco puede que nunca pinga un pie en la jurisdicción. Las estructuras de propiedad, los pabellones, las bases operacionales y los nombres de las naves son cambiados con frecuencia con el fin de ocultar su verdadera identidad y propósito.

En gran parte, el uso de registros abiertos simplemente refleja la realidad de la industria naviera mundial, en la que estos registros predominan como el vehículo económico más eficaz para los propietarios de barcos. Más de la mitad del tonelaje bruto total del mundo está actualmente en registros abiertos. Como respuesta al éxito de estos registros, varios de los países tradicionales marítimos (incluyendo Países Bajos, Alemania, Noruega y Reino Unido) han establecido sus propios registros secundarios ofreciendo más medidas beneficiosas a los propietarios de barcos. Los registros abiertos más grandes son mantenidos por seis Estados: Panamá, Liberia, Bahamas, Malta, Chipre y Bermudas⁴⁹. El problema para la pesca en alta mar es que algunos registros abiertos no pertenecen a las OROPs y a menudo conceden franquicia a la de operación de sus registros a compañías extra territoriales donde la fiscalización de las normas internacionales realmente desalentaría el negocio. Esto permite que los operadores de la pesca INDNR ignoren las medidas de conservación impuestas por las OROPs, y así como esconder sus bienes tras impenetrables estructuras corporativas⁵⁰.

Un reciente análisis de la relación entre las banderas de conveniencia y la pesca INDNR en alta mar⁵¹ llegó a la sorprendente conclusión de que para el 2005, aproximadamente 2.900 naves pesqueras a gran escala, o un asombroso 17.5 por ciento de las flotas mundiales por tonelaje, enarbolaban pabellones de uno de los 14 registros abiertos o aparecían en la lista simplemente como pabellón desconocido⁵². Cuatro de los países con registro abierto (Panamá, Belice, Honduras, San Vicente y las Granadinas) lideran firmemente las listas en términos del número de naves pesqueras a gran escala en sus registros, con casi 1000 embarcaciones de ese tipo entre ellas. De estas, 416 estaban registradas en Honduras, 241 en Belice, 222 en Panamá y 74 en San Vicente y Las Granadinas.

Sin embargo, tal vez el aspecto más sorprendente de la información acerca de estas naves contenida en el *Lloyd's Register* sobre Embarques es el número de naves enarboladas con pabellones de registros abiertos cuyo propietario aparece en la lista como residente en un país que reclama ser un Estado pesquero responsable. Los propietarios principalmente beneficiados son de empresas taiwanesas y españolas (147 y 41 naves respectivamente)

No existe señal que indique que la atracción de las naves INDNR hacia los registros abiertos sea probable de disminuir. De hecho, parece ser el tipo clásico de actividad de desplazamiento y como el número de potenciales Estados del Pabellón aumenta en el mundo (existían 67 en 1952, actualmente existen más de 120), los problemas asociados a los registros abiertos probablemente aumentarían. Debido a que Estados del Pabellón, como Belice⁵³, están siendo comprometidos a través de la imposición de medidas impuestas por parte de las OROPs, decididos operadores INDNR buscan cada día lugares más exóticos para hacer negocios, como Mongolia, República Eslovaca y Unión de Comoros⁵⁴. Los registros internacionales no son lentos al solicitar negocios. Los administradores con base en Singapur de los registros de Mongolia, por ejemplo, publicitan tarifas competitivas sin restricción en la nacionalidad de la tripulación y sin impuestos, y dicen ser capaces de emitir los registros “dentro de una hora”.

Mientras tanto, países tales como Georgia, Togo, Vanuatu y Bolivia parecen ser “prometedoras” banderas de conveniencia para naves pesqueras. El número de naves pesqueras que tienen pabellones de estos cuatro países han subido notablemente entre 1999 y el 2003, con un aumento de 70 a 184 naves pesqueras registradas al conjunto de los cuatro países. Togo, en particular, parece haberse convertido recientemente en un pabellón de elección para los operadores INDNR en la pesca de bacalao de profundidad en Océano Austral, con 15 naves pesqueras a gran escala registradas en el *Lloyd's Register* en julio del 2005.

Un estudio sobre el desempeño de los registros abiertos, encargado por la Federación de Trabajadores del Transporte Internacional (ITF) realizado el 2001, atribuyó el crecimiento exponencial entre los emergentes registros abiertos al mejoramiento de los estándares de esos más antiguos y más establecidos registros abiertos. A medida que los estándares aumentan, existe una agresiva competencia en la base del mercado para que los registros que ofrecen una completa falta de regulación formal, así como capacidad o voluntad de asumir responsabilidades⁵⁵.

Más y más naves pesqueras

En un mundo donde existen pocas nuevas fronteras pesqueras y alrededor de dos tercios de la población de peces comerciales en el mundo son pescados en o a más allá de sus capacidades sustentables, puede sorprender que continúe la construcción de nuevas naves pesqueras a gran escala. El hecho de que el doce por ciento de esas naves construidas entre el 2001 y el 2003 enarbolaran banderas de conveniencia o aparecieran en la lista como “pabellón desconocido” sugiere que una parte importante de las nuevas naves son construidas con la intención de involucrarse en la pesca INDNR. Muchas de estas naves son construidas en Taiwán. De hecho, de 51 naves de más de 24 metros de longitud construidas en Taiwán entre el 2001 y el 2003, al menos 50 llevaban el pabellón de registros abiertos en su lanzamiento. Sólo una fue destinada a Taiwán⁵⁶.

Además, parece existir un aumento en la construcción, principalmente por parte de compañías taiwanesas, de naves menores a 24 metros de longitud, para pescar atún y otras especies altamente migratorias. Estas naves parecen estar diseñadas para evitar las medidas de conservación aplicables a las naves de gran escala (generalmente definidas como aquellas de 24 metros y más de longitud) promulgadas por ICCAT y otras OROPs⁵⁷. (Cuadro 5)

Cuadro 5. ¿Por cuáles Estados del Pabellón deberíamos preocuparnos?

El término ‘bandera de conveniencia’ es subjetivo y existen muchas formas diferentes de clasificar a los Estados del Pabellón como banderas de conveniencia. Actualmente, la Federación de Trabajadores de Transporte Internacional (ITF) identifica a 28 países como banderas de conveniencia, un aumento de 11 de estos países en 1980. Sin embargo este puede ser una estimación conservadora. El 2002, un informe publicado por la FAO (FAO 2000b) coloca en la lista a 32 países que operan con registros abiertos y que han registrados naves pesqueras en los últimos años.

Cuatro países con registros abiertos - Panamá, Belice, Honduras y San Vicente y Las Granadinas - lideran consistentemente las listas en término de números de naves pesqueras de gran escala en sus registros, con casi 1.000 de estas naves entre ellos. Estos también son los países que fueron identificados con más frecuencia por las OROPs como Estados del Pabellón de especial preocupación en una encuesta realizada por la FAO sobre Bdc y la pesca INDNR en el mundo (FAO, 2002b). En adición a estos cuatro países, Bolivia, Georgia, Guinea Ecuatorial, Sierra Leona y Camboya han sido sujetos, en una ocasión u otra, de sanciones de importación por parte de ICCAT debido a la pesca INDNR de atún en el Océano Atlántico por naves que llevan sus pabellones. Otros cinco países, que también se encuentran en la lista ITF - Chipre, Islas Marshall, Mauricio, Antillas Holandesas y Vanuatu – fueron identificados por el Grupo Consultor de las NNUU sobre la Implementación del Estado del Pabellón como parte de esos países con el número más alto de naves pesqueras en sus registros. (Documento NNUU A/59/63).

En el 2005, estos 14 Estados del Pabellón fueron responsables por registrar a 1.267 naves pesqueras en alta mar, como se muestra en la siguiente tabla.

Estado del Pabellón	Total de Naves	Tonelaje Total	Tonelaje Promedio	Antigüedad promedio
Belice	241	259.119	1.075,2	22
Bolivia	16	16.824	1.051,5	26
Camboya	47	27.773	590,9	27
Chipre	27	66.483	2.462,3	22
Guinea Ecuatorial	39	21.636	554,8	22
Georgia	60	45.765	762,6	22
Honduras	416	158.842	381,8	24
Islas Marshall	7	11.434	1.633,4	17
Mauricio	24	9.632	401,3	30
Antillas Holandesas	20	8.294	414,7	24
Panamá	222	134.286	604,9	30
San Vicente	74	97.893	1.322,9	26
Sierra Leona	27	8.679	321,4	29
Vanuatu	47	118.298	2.517	11
Total	1.267	963.313	760,3	28

Tabla de Gianni y Simpson (2005) basada en la información derivada de *Lloyd's Register*. Como lo indican los autores, la información en *Lloyd's Register* no debería necesariamente considerarse actualizada ya que con frecuencia existen demoras al registrar la transferencia del pabellón de un país a otro. La información sobre el pabellón, el propietario y el número total de naves pesqueras que llevan el pabellón de uno u otro de estos países puede cambiar rápidamente en el tiempo. Además no todas las naves incluidas en esta lista son necesariamente naves INDNR.

Información – el eslabón perdido

Un énfasis que se enfoca solamente en la fiscalización de regulaciones existentes tenderá a ignorar (o peor, a tácitamente condonar) el contexto más amplio que hace atractiva la actividad ilegal. Por esto, además de mejorar la fiscalización en la línea de frente, un enfoque conjunto para abordar la pesca INDNR debe dirigir las presiones de oferta y demanda que modelan al mercado ilegal. Estos son factores que los agentes de fiscalización rara vez pueden dirigir ellos mismos, aun cuando tratan rutinariamente con los resultados.

Cuando se refiere a la pesca INDNR, los datos sobre cumplimiento e información de las rutas de tráfico y los delitos relacionados son pocos. En muchos casos ni siquiera están siendo ampliamente investigados. Los agentes en la línea de frente y el personal especialista en fiscalización no necesariamente tienen los medios para contactarse entre ellos, ni tienen acceso a directorios nacionales e internacionales actualizados de expertos en fiscalización.

Valiosa información se encuentra ya está disponible a partir de un rango de fuentes publicadas, informantes industriales, el público y las ONGs, sin embargo, existe poca evidencia de que esta información sea transmitido rutinariamente a través de agencias fiscalizadoras o comparada con registros del gobierno sobre los importadores y exportadores, para permitir el análisis de riesgo y perfil del contrabando, los métodos para traficar y los probables países de origen. Poco personal fiscalizador tiene la competencia en las áreas de análisis estratégico de la información, vigilancia de alto nivel y contabilidad forense. Se hace muy poca diferencia entre el proceso formal de recopilación de material estándar de evidencia y la reunión de información que pueda ayudar a clarificar una actividad ilegal.

La necesidad de coordinación y cooperación es ampliamente reconocida a nivel nacional. Nueva Zelanda, por ejemplo, gastará 8 millones de dólares como país para el periodo de los próximos cuatro años en medidas enérgicas contra operaciones ilícitas nacionales y las operaciones pesqueras del mercado negro, incluyendo un aumento del 15% en equipo de cumplimiento y 2 millones de dólares para crear un Equipo Táctico Especial para operaciones encubierta⁵⁸. Sin embargo, estos esfuerzos no están siendo replicados con la suficiente rapidez en el mundo de la pesca internacional.

Aunque los países frecuentemente hablan de intercambio de información y la mayoría de las OROPs han adoptado reglas requiriendo a los miembros que informen las acciones tomadas respecto a la actividad ilegal, muy poca de esta información es presentada en forma procesable. De hecho, la información procesable con frecuencia es reservada para evitar avergonzar a los países involucrados o debido a la confidencialidad percibida de los procesos de fiscalización nacional. La información también puede ser limpiada o marginada a los rituales de intercambio durante las reuniones.

CAPITULO 3

Cómo opera (o no opera) el sistema de regulación mundial – Problemas con la gobernabilidad internacional de alta mar

Si la pesca INDNR en alta mar es puesta bajo control, se requerirá de una estructura de gobernabilidad internacional que entregue a las naves pesqueras en alta mar incentivos a largo plazo para cumplir con las medidas de manejo y protección de aquellos que no las cumplen. Si este sistema de gobernabilidad es eficaz aumentarán significativamente los costos y riesgos de la actividad ilegal. Actualmente estamos lejos del objetivo.

El actual sistema de gobernabilidad internacional de alta mar ha evolucionado durante un período de varios cientos de años¹. Las discusiones sobre el acceso a los recursos pesqueros deja a los primeros intentos de regular el uso de los océanos. A principio del siglo 20, debido a que los problemas localizados de sobrepesca comenzaron a ser evidentes, los gobiernos respondieron estableciendo entidades internacionales encargados de tomar decisiones conjuntas acerca del manejo de recursos de propiedad común. Uno de los primeros ejemplos de tal entidad fue la Comisión para el Oso Marino Austral del Pacífico Norte, establecida en 1911, destinada a terminar con la caza masiva y discriminada del oso marino Austral del Norte. La primera importante conferencia mundial sobre pesca – La Conferencia Técnica de Roma de 1955 sobre la Conservación de los Recursos Vivos del Mar - definió este modelo básico para manejar la pesca internacional. Se acordó que la conservación y el manejo de los recursos de pesca en alta mar sólo podrían realizarse a través de la cooperación internacional en investigación y regulación; y propuso que la mejor manera para lograr esto era a través de la creación de convenciones regionales, basadas en la distribución biológica y geográfica de las poblaciones marinas en cuestión.

Dentro de esta estructura de cooperación, la pesca oceánica permanece como un recurso de propiedad común abierto a todos. En tanto los gobiernos puedan regular su propia pesca, ningún gobierno en especial tenía el derecho de regular toda la pesca y por ende la regulación de toda la pesca dependía de la cooperación entre los gobiernos.

La creación de las Zonas Económicas Exclusivas de 200 millas náuticas a mediados de la década de 1970 como resultado de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, llevó a un cambio fundamental en la forma en que operaban las entidades internacionales de pesca. Dado que la mayoría de la pesca oceánica en ese momento estaba dentro de las 200 millas náuticas de las líneas costeras del mundo, el impacto inmediato más perceptible fue que una gran parte de la participación de la pesca del mundo dejó de ser pesca de abierto acceso.

Sin embargo, la atribución de derechos exclusivos de los Estados Ribereños demostró ser una bendición mezclada para la conservación y manejo de las poblaciones de peces. En tanto el cercamiento de las zonas oceánicas costeras se pensó en ese momento eran un paso necesario e inevitable hacia el manejo más eficiente de los recursos pesqueros, en muchos casos dio como resultado una disminución más rápida de las poblaciones de peces.

Muchos Estados Ribereños, algunos de los cuales carecían de la experiencia y capacidad para manejar sus recursos pesqueros, buscaron maximizar la explotación de la zona económica exclusiva. Por otro lado, las naciones lejanas a la pesca encontraron difícil adaptarse a un mundo en el que la libertad para

pescar en alguna de las áreas más productivas había sido repentina y abruptamente reducida. En tanto algunas se adaptaron entrando en acuerdos de acceso con Estados Ribereños, otros prestaron poca atención a los nuevos límites que muchos de los Estados Ribereños no estaban en posición de fiscalizar. Además, en un período relativamente corto, las cosechas sobrantes en las zonas económicas exclusivas potencialmente disponibles para las naciones lejanas a la pesca se perdieron; ya que los Estados Ribereños aprendieron a aumentar su propia capacidad de pesca con frecuencia apoyada por inversionistas extranjeros. La tensión entre los derechos del Estado Ribereño en la zona exclusiva económica y el ejercicio de los derechos de alta mar abierta a todos los Estados solo aumentó en las décadas siguientes.

En muchos casos, los problemas de la pesca en alta mar pueden ser vistos como efectos indirectos del manejo inadecuado de la pesca nacional. Para principios de la década de 1990, seguido de una serie de colapsos espectaculares de las poblaciones de peces en el mundo, la falla del régimen del derecho del mar para evitar la disminución de la población de los peces del mundo ya no podía ser ignorada². Era aparente que los acuerdos regionales existentes relativos a la pesca en general habían fallado para establecer TACs basados en el uso sustentable, había fallado en proporcionar los adecuados mecanismos de fiscalización, habían fallado en resolver los desacuerdos sobre la distribución entre los Estados pesqueros y habían fallado para tratar con los derechos y obligaciones de los nuevos participantes en la pesca. De hecho, la propia estructura había llevado en algunos casos a una “carrera de pesca” en la creencia que las futuras distribuciones estarían basadas en la historia de capturas anteriores.

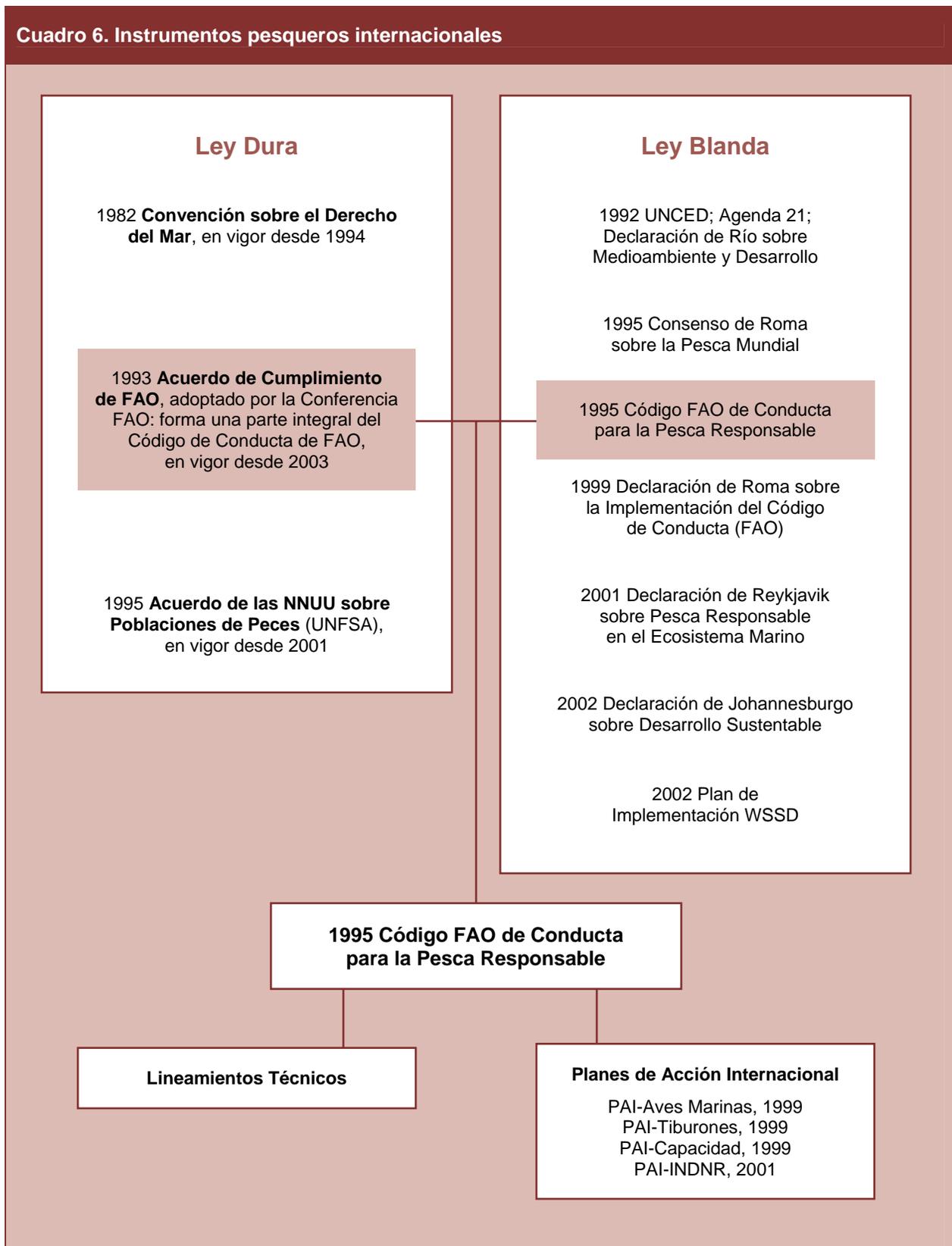
Durante la última década, la comunidad internacional ha hecho grandes esfuerzos para abordar los problemas de gobernabilidad de la pesca internacional a través de un rango de instrumentos legales blandos y duros. Los instrumentos “duros” son tratados legalmente obligatorios de una naturaleza mundial. El más notable es el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces de 1995³. Los instrumentos “blandos” incluyen un amplio conjunto de declaraciones y resoluciones no obligatorias, emitidas por un rango de entidades, incluyendo la Conferencia de la FAO y la Asamblea General de las Naciones Unidas. El más amplio de los instrumentos no obligatorios que ha sido adoptado es el Código de la FAO sobre Conducta para una Pesca Responsable, que está por sí misma integrada por un número de documentos separados, pero unidos, que continúa evolucionando a través de la formulación de planes de acciones internacionales sobre temas específicos de interés inmediato. De forma esperada, existe un Plan de Acción Internacional sobre la pesca INDNR (PAI-INDNR). (Cuadros 6 y 7)

Lo que todos estos instrumentos tienen en común es el objetivo de elaborar aquellas medidas de la Convención del Derecho del Mar que tienen que ver con la conservación y el manejo de los recursos vivos de alta mar. Por lo tanto, en tanto los derechos básicos de pesca de la Convención permanecen inalterados, el ejercicio de estos derechos está siendo muy restringido por un conjunto de medidas en forma de instrumentos obligatorios y no obligatorios con diferente alcance geográfico legal y diferentes niveles de participación por los Estados.

¿Cuales son los obstáculos para una eficaz gobernabilidad?

Obviamente, si las reglas internacionales funcionan perfectamente - y si todos los países obedecieran las reglas y las implementaran de buena fe - la pesca INDNR en alta mar sería un problema mucho menos serio de lo que es actualmente. Las organizaciones de manejo pesquero existirían en todas las regiones del mundo donde las poblaciones de peces comerciales puedan ser explotadas en alta mar. Cada país que proporcionara su pabellón a naves que pescan en alta mar o cuyos ciudadanos pescan en alta mar, serían miembro de las organizaciones regionales establecidas para manejar aquella pesca y se guiarían por las reglas de conservación establecidas por esas organizaciones. Estos llamados Estados del Pabellón ejercerían sus responsabilidades legales sobre sus naves pesqueras. Ellos emitirían autorizaciones a todas las naves que desearan pescar en alta mar y mantuvieran registros de sus actividades. Requerirían que estas naves informaran las capturas en alta mar y proporcionararan detalles

Cuadro 6. Instrumentos pesqueros internacionales



Cuadro 7. Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces

El acuerdo de pesca mundial más importante es el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces, o UNFSA. El Acuerdo representa un desarrollo progresivo del concepto de cooperación, compatibilidad y responsabilidad que son inherentes en la Convención del Derecho del Mar. Éste establece una estructura para el manejo y conservación eficaz de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios a través de su rango. Las medidas de manejo y conservación deberían estar establecidas sobre la base de un enfoque precautorio y debe utilizar puntos de referencia para establecer el nivel de utilización de las poblaciones de peces. Ellas deberían estar basadas en la mejor información científica disponible. Para este propósito un elemento esencial en los procedimientos de manejo es el requerimiento de recopilación e intercambio de datos e información. El objetivo principal del Acuerdo es buscar regímenes compatibles de conservación y manejo tanto dentro como fuera de las áreas de jurisdicción nacional.

Las medidas de conservación y manejo deben ser adheridas y cumplidas. Ellas no deben ser debilitadas por aquellos que pescan las poblaciones de peces. Asegurar el cumplimiento es responsabilidad colectiva de todos los Estados interesados en una pesquería en particular. En relación a las áreas bajo jurisdicción nacional, existe una autoridad identificable y responsable, que es el Estado Ribereño. Las responsabilidades del Estado Ribereño en su zona económica exclusiva, establecida en la Parte V de la Convención del Derecho del Mar, son posteriormente elaboradas y reforzadas en UNFSA en la forma de mejores prácticas de manejo. UNFSA continúa reconociendo que la fiscalización eficaz en alta mar debe depender de una mejor cooperación entre los Estados de una manera que promueva el interés de la comunidad y que al mismo tiempo proteja los intereses tradicionales del Estado del Pabellón, de una manera justa y equilibrada. Con este fin, la principal responsabilidad del Estado del Pabellón es reafirmada aunque una estructura de otros Estados que no son los del pabellón, en la forma de un derecho reconocido mundialmente para abordar e inspeccionar naves con el apoyo de medidas de conservación y manejo acordadas, subregional, regional o mundialmente, están establecidas con claras salvaguardas contra el abuso.

Más importante, UNFSA otorga un rol clave a las OROPs como el medio apropiado a través del cual los Estados cooperaran para alcanzar y fiscalizar los objetivos de conservación, tanto en alta mar como en áreas bajo jurisdicción nacional. En los lugares donde no exista OROP para una pesquería en particular, los Estados deben cooperar para constituir una. Donde ya existen OROPs, los Estados que desean pescar poblaciones de peces transzonales o altamente migratorios están obligados a unirse a las OROPs o, al menos, conducirse en concordancia con sus reglas. Al mismo tiempo, UNFSA hace hincapié en que los Estados con un "real interés" en los temas de pesca están autorizados para llegar a ser miembro de una OROP pertinente. Esta importante y difícil medida esta diseñada para asegurar que, por una parte, UNFSA no pueda ser utilizado para proteger la posición de los Estados que actualmente pescan en alta mar, mediante la exclusión de nuevos potenciales participantes, mientras, por otra parte las OROPs no se deberían abrirse a todos los Estados sin considerar el alcance de sus intereses. La teoría es que solo aquellos Estados que son miembros de la OROP pertinente, o que aceptan aplicar las medidas de conservación y manejo establecidas por la OROP, pueden tener acceso a los recursos pesqueros a los cuales aquellas medidas aplica.

de tales capturas a sus propios científicos así como también a los científicos y a los administradores de la organización regional pertinente.

Los Estados del Pabellón asumirían la responsabilidad por las actividades de tales naves. Si una denuncia de pesca ilegal fue hecha por cualquier otro Estado, o a través de una organización regional, el Estado del Pabellón removería rápidamente la nave de la pesca, investigaría las acusaciones y tomaría la acción fiscalizadora cuando fuera necesario.

El golfo entre este idealizado mundo y la realidad es inmenso. A pesar de la apariencia de una fuerte estructura legal basada en la Convención de los Derechos del Mar, existen serias inquietudes sobre su habilidad para entregar un régimen de manejo efectivo. Un análisis de las discusiones que se han realizado recientemente en distintos foros⁴ indica un amplio acuerdo que los principales problemas relacionados con la gobernabilidad son:

- Falla por parte de algunos Estados para participar en los instrumentos multilaterales existentes como restricción crítica para una implementación y aplicación a efectiva y la fiscalización
- La inadecuada implementación de los instrumentos existentes a nivel regional, incluyendo la falta de convenios institucionales efectivos, medidas de manejo y conservación que no alcanzan los estándares establecidos por de la estructura legal existente, falta de coordinación entre los organismos regionales y la armonización inadecuada de las medidas.
- Control inadecuado de los Estados del Pabellón sobre las naves
- La existencia de vacíos estructurales y geográficos en el sistema de gobernabilidad en alta mar.
- Subsidios y otras señales perversas que desplazan en vez de eliminar la pesca no sustentable

Fracaso de los Estados claves para participar en instrumentos multilaterales

Llegar a ser una parte de un instrumento legal internacional no es garantía de implementación. Sin embargo, fracasar incluso para llegar a ser parte es la más absoluta demostración de falta de compromiso serio para resolver el problema en cuestión. La comunidad internacional no puede comenzar a hablar seriamente sobre cumplimiento de leyes al menos que los obstinados Estados den el primer paso firmando los resultados que generalmente son acordados por la comunidad internacional.

Llegar a ser una parte de un instrumento legal internacional no es garantía de implementación. Sin embargo, fracasar incluso para llegar a ser parte es la más absoluta demostración de falta de compromiso serio para resolver el problema en cuestión. La comunidad internacional no puede comenzar a hablar seriamente sobre cumplimiento de leyes al menos que los obstinados Estados den el primer paso firmando los resultados que generalmente son acordados por la comunidad internacional.

El estatus del Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces ilustra débilmente el punto. En diciembre del 2005 había 58 partes para el Acuerdo⁵, en contraste, a la misma fecha habían 149 partes para la Convención del Derecho del Mar y 122 partes para el acuerdo de 1994 relativo a la extracción en el lecho del mar (actividad en que sólo un puñado de Estados tienen un fuerte interés económico)⁶. Claramente esto presenta un problema. El Acuerdo sobre Poblaciones de Peces no puede lograr su potencial completo a menos y hasta que los Estados Ribereños, de pescas y del pabellón formen parte de él y cumplan con sus obligaciones. Esta necesidad ha sido enfatizada repetidamente en numerosas resoluciones de la Asamblea General y otros organismos internacionales. Sin embargo, lamentablemente, el paso de la confirmación y consentimiento ha sido muy lento. A pesar de eso, recientes declaraciones de la Secretaria General de las NNUU que coloca la ilegalidad en alta mar junto con el abuso de los derechos humanos, refugiados, terrorismo y crimen organizado como desafío mundial clave que necesita ser atendido⁷.

Es de vital importancia que todas las partes de la Convención del Derecho del Mar lleguen a formar parte del Acuerdo de Poblaciones de Peces de manera que, como era la intención original, exista una conexión invisible entre los dos instrumentos. Por ultimo, el Acuerdo tiene como propósito liderar la situación donde (alta mar) la pesca sólo pueda ser realizada por naves que lleven los pabellones de los Estados que son miembros de las OROPs o que cooperan con ellas y actúan dentro de sus reglas. Sin embargo, mientras muchos de los Estados que tienen interés en los asuntos abordados por el Acuerdo queden fuera del régimen, existen incentivos para que ellos actúen como refugios para la pesca INDNR y quienes estén libremente involucrados. En esta situación, es probable que la pesca en alta mar no reglamentada permanezca como un problema considerable.

En el caso de algunos países en vías de desarrollo el problema está asociado a la falta de capacidad para implementar las medidas del Acuerdo de Poblaciones de Peces. Ellas son onerosas y costosas de implementar completamente. Sin embargo, en otros casos está claro que los Estados sólo están dispuestos a proporcionar oportunidades para operar fuera de la estructura de gobernabilidad internacional. (Cuadro 8)

Cuadro 8. Países no parte del Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces

Argelia	Egipto	Latvia	Panamá
Angola	El Salvador *	Libia *	Perú *
Argentina	Guinea Ecuatorial	Lituania	Filipinas
<i>Benín</i>	Eritrea *	Madagascar	Polonia
Cabo Verde	Estonia	Malasia	San Cristobal y Nieves
<i>Chile</i>	Gabón	México	San Tome y Príncipe
China	Georgia	Marruecos *	Republica Árabe de Siria *
Comoros	Ghana	Myanmar	Tanzania
Costa del Marfil	Guatemala	Nicaragua	Tailandia *
Croacia	Honduras	Niue *	Tuvalu
Cuba	Japón	Omán	Vanuatu
Ecuador *	Corea	Pakistán	Venezuela *

Cada uno de los países mencionados es miembro de al menos de una de las grandes OROPs con cobertura en alta mar, pero que no forman aún parte del acuerdo mundial de pesca más importante – el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces. Japón, Corea, México, Nicaragua, Panamá, Filipinas, Vanuatu y Venezuela son miembros de dos o más acuerdos regionales (lo que muestra claro interés por la pesca).

La mayoría de los países que aparecen en esta lista pueden también ser considerados tanto como Estados pesqueros, Estados del pabellón o potenciales Estados del pabellón.

Nota: Los Estados mostrados en letra cursiva son parte del Acuerdo de Cumplimiento de FAO, aun cuando no son parte del Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces.

* indica que NO es parte de la Convención del Derecho del Mar de 1982

Implementación inadecuada a nivel regional

El Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces ha fortalecido el modelo para la adopción de las medidas de conservación y manejo de peces centradas en las OROPs. El propósito esencial de una OROP es proporcionar un foro eficaz dentro del cual los Estado puedan tomar acuerdos sobre las medidas de conservación y manejo de la pesca. El Acuerdo define las características institucionales deseables de una OROP colocando en una lista, de una forma legalmente vinculante⁸, los asuntos sobre los cuales los estados esperan estar de acuerdo a fin de lograr el manejo sustentable de la pesca. El importante rol de las OROPs para combatir la pesca INDNR se refleja también en los párrafos desde el 78 hasta 84 del PAI-INDNR. Estos párrafos incentivan a los Estados a tomar medidas y acciones resumidas en el Cuadro 9 a través de las OROPs en conformidad con los derechos y obligaciones internacionales. El PAI-INDNR también reafirma que los Estados que no son miembros de las OROPs tienen la responsabilidad de asegurar que sus ciudadanos y naves no debiliten la pesca y las medidas de conservación adoptada por las OROPs. (Cuadro 9)

Aunque existen más de treinta entidades pesqueras regionales en el mundo, la FAO coloca en una lista a 16 OROP con competencia para establecer las medidas de conservación y manejo. Algunos de estas, como la Comisión Internacional de Caza de Ballenas y la Organización de Conservación del Salmón del Atlántico Norte tienen mandatos muy específicos o tratan con especies individuales. En este informe, nos

hemos enfocado a aquellas OROPs que tienen un nivel importante de competencia sobre las áreas de alta mar. Estas son mostradas en el Cuadro 10.

No hay duda que se han hecho importantes en la lucha contra la pesca INDNR a través de las OROPs⁹. De hecho, la generación de OROPs es sólo éxito de la comunidad internacional que ha creado la definición de la pesca INDNR en alta mar. Al mismo tiempo, sin embargo, existe un amplio consenso de que la expansión en el rol de las OROPs considerado por el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces y otros instrumentos internacionales de pesca hace que el fortalecimiento de las OROPs sea una prioridad clave.

En cierto nivel, el alcance de las OROPs en las áreas de alta mar permanece más bien incompleto¹⁰. Aunque el alcance mundial de las OROPs para algunas especies (especialmente el atún) es en realidad amplio, en otras ocasiones es escaso, dejando extensas áreas de alta mar potencialmente sin reglamentar. Además, pese al consenso mundial sobre una visión de mantener y restaurar los ecosistemas y poblaciones saludables de peces, muchas de las OROPs son actualmente un poco más que convenios de manejo de poblaciones y no logran cumplir con las expectativas de la comunidad internacional para un manejo más amplio de la pesca basada en ecosistemas. (Figuras 1 y 2, páginas 50-51)

Cuadro 9. Acciones a ser tomadas a través de las OROPs para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR

Las OROPs deberían tomar las siguientes acciones:

- Fortalecimiento institucional de las OROPs para aumentar su capacidad de prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR.
- Informes mandatorios
- Intercambio de información sobre las naves involucradas o que apoyan la pesca INDNR
- Mantenimiento de registros de naves que operan en el área de competencia de la OROP, incluyendo aquellas autorizadas para pescar y aquellas comprometidas o que apoyan la pesca INDNR
- Recopilación y uso de información comercial para monitorear la pesca INDNR
- Medidas MCV, incluyendo sistemas de monitoreo de naves, monitoreos de desembarques, control de puerto e inspección y regulación de trasbordo.
- Regímenes de abordaje e inspección
- Programas de observadores
- Medidas relacionadas con el mercado

(Párrafo 80)

Recopilar y poner a disposición de otras OROPs y de FAO información pertinente para combatir la pesca INDNR, incluyendo cálculos sobre la extensión, magnitud y carácter de las actividades INDNR; detalles de las medidas para combatir la pesca INDNR; registros de naves pesqueras autorizadas; registros de naves involucradas en la pesca INDNR. *(Párrafo 81)*

Incentivar a las partes no contratantes con interés real en la pesquería, a formar parte de la OROP y participar completamente en su trabajo. Cuando esto no es posible, las partes no contratantes deberían ser motivadas a participar en la OROP y aplicar sus medidas de conservación y manejo. *(Párrafo 83)*

Llamar la atención del Estado del Pabellón sobre el problema de las actividades pesqueras INDNR, cuando falla al asegurar que sus naves o, a la mayor extensión posible, sus nacionales no se vean involucrados con las actividades de la pesca INDNR que afectan a las poblaciones de peces cubierta por las OROPs. Si el problema no es corregido, los miembros pueden acordar adoptar medidas apropiadas. *(Párrafo 84)*

Cuadro 10. Organizaciones Regionales de Pesca

Las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP) son definidas por FAO como “organizaciones o acuerdos pesqueros intergubernamentales, según proceda, que tengan competencia para establecer medidas de conservación y ordenación pesqueras.” (PAI-INDNR)

OROP	Instrumento Constitutivo	Entrada en vigor
CCRVMA	Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, 1980	7 abril 1982
CCSBT	Comisión para la Conservación de Atún de Aleta Azul del Sur, 1993	20 mayo 1994
GFCM	Comisión General de Pesca para el Mediterráneo (establecido conforme al Artículo XIV de la Constitución de FAO)	20 febrero 1952
IATTC	Convención Entre Estados Unidos y la República de Costa Rica para la Constitución de una Comisión Interamericana del Atún Tropical (1950) Convención de Antigua (Junio 2003)	3 marzo 1950 No en vigencia
ICCAT	Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, 1969	21 marzo 1969
IOTC	Comisión del Atún del Océano Indico, 1993	27 marzo 1996
NAFO	Organización de Pesca del Atlántico Noroeste, 1978	1 enero 1979
NEAFC	Convención sobre la Futura Cooperación Multilateral en la Convención de Pesca del Atlántico Noreste, 1980	17 marzo 1982
SEAFO	Convención sobre la Conservación y Manejo de Recursos Pesqueros en el Océano Atlántico Suroriental, 2001	30 abril 2003
SIOFA	Bajo negociación, aún no constituida	
WCPFC	Convención para la Conservación y Manejo de Poblaciones de Peces Altamente Migratorios en el Océano Pacífico Occidental y Central, 2000	19 junio 2004

El tratar con estos problemas es probable que requiera que las muchas OROPs existentes ajusten sus mandatos y reestructuren sus metas, prioridades y procedimientos operacionales. Hasta ahora, sin embargo, no existe consenso acerca del tipo de criterios que pueden ser usados para determinar, a nivel mundial, si las OROPs están preparadas para manejar – y están realmente manejando – la tarea que se les ha asignado¹¹.

Sin embargo, el meollo del problema que va directamente al centro del tema sobre la pesca INDNR es simplemente que las medidas del Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces no pueden obligar a los que no son parte del Acuerdo. Como resultado, el problema de quienes se involucran libremente – es decir, los Estados que no se unieron a las OROPs pero que continúan pescando – continua debilitando las medidas de conservación de las OROPs. En casi todas las OROPs no existe una participación suficientemente amplia que asegure el manejo sustentable de las poblaciones de peces. La única forma para obligar la cooperación en estas circunstancias es usar las medidas permisivas que entrega el Acuerdo para “tomar medidas compatibles (con el Acuerdo) y con el derecho internacional” para

desalentar a las no partes a debilitar la efectividad de las medidas de manejo y conservación adoptadas por una OROP. El tipo de medidas que pueden ser mencionadas incluye, entre otras cosas, medidas de comercio y del mundo mercantil, tales como los sistemas de documentación de captura, así como también las medidas del Estado del Puerto como las inspecciones. (Algunos de estos fueron analizados en el Capítulo 2)

El Acuerdo de Poblaciones de Peces, y la práctica del Estado, se acercan equivocadamente al problema de las partes no contratantes. En tanto que el Acuerdo proporciona expresamente a los Estados la posibilidad de aplicar las medidas de conservación en forma voluntaria, también fomenta que todos los Estados que pesquen en alta mar sean parte de una OROP. Existe una tendencia reciente dentro de las OROPs a otorgar el estatus de “no miembro colaborador” a esos Estados que no son miembro de las OROPs pero que se les permite colaborar con ella. Tal cooperación tiene el único propósito de fiscalizar las medidas de la OROP (como Estados del Puerto cooperador) sin embargo, con frecuencia también se extienden a las oportunidades que estos Estados tienen de pescar. Existen ventajas y desventajas en ambos lados: los miembros pueden excluir a tales no miembros colaboradores de los procesos para tomar decisiones, incluyendo a aquellos relacionados con la distribución y el acceso. Por otro lado, la preocupación se centra en que los no miembros puedan acceder a los recursos sin tener que contribuir significativamente en su manejo, o asuman la responsabilidad por temas más amplios (por ejemplo la conservación y restauración) que preocupan a las OROPs. El estatus de no miembro colaborador se puede justificar en algunos casos como una solución interina, sin embargo, la única solución a largo plazo es que estos no miembros se conviertan en miembros de la OROP.

Las OROPs están bajo el creciente escrutinio en otras áreas también. En muchos foros internacionales diferentes la comunidad se ha comprometido a aplicar las propuestas preventivas y el ecosistema al manejo de la pesca (y el océano)¹². El creciente interés por parte de las organizaciones que tradicionalmente no están asociadas a la pesca ha llevado a aumentar la crítica sobre los métodos de manejo pesquero en vista a estos compromisos, el deficiente estado de la pesca mundial y los impactos que tiene la pesca sobre otras especies marinas y biodiversidad.

Aunque uno de los aportes más importantes del Acuerdo de Poblaciones de Peces es la forma en que se busca hacer operativa una propuesta preventiva en el contexto del manejo pesquero, existe poca evidencia concreta de su aplicación en las acciones tomadas por las OROPs hasta la fecha. Además, la mayoría de ellas continúan aplicando modelos de especies únicas para el manejo de la pesca que se enfoca en los efectos de ella sobre las especies objetivo y busca identificar los niveles de cosecha (ya sea en término de toneladas capturadas o el esfuerzo que va a ser realizado) que tienen la intención de permitir a una población única mantener en el tiempo un nivel sustentable sobre el promedio.

Esta propuesta de manejo de pesca no alcanza a cumplir las obligaciones del Acuerdo con respecto a las subcapturas y a las especies asociadas con o dependientes de las especies objetivo. Esto ignora explícitamente el hecho que las especies objetivo no existen en forma aislada y que los cambios en el tamaño de la población de un predador importante como el atún puede afectar el promedio de crecimiento de otros predadores reduciendo la competencia por alimento así como también la abundancia de especies predadas.

Una propuesta alternativa para las OROPs puede ser incorporar reglas de manejo más activas para especies cuya conservación preocupa especialmente. Esto significaría que además de establecer puntos de referencia para tomar las especies objetivo (las que normalmente son especies dominantes) en un contexto de especies únicas, vincula los puntos de referencia a la sustentabilidad de especies asociadas o dependientes, especialmente aquellas de especial interés. Por último, las OROPs necesitan demostrar que están al tanto de estos temas. Lo peligro es que, a medida que crece la percepción sobre el fracaso del existente manejo de pesca, no solo en relación a los impactos más amplio en el ecosistema si no también en relación al uso sustentable de las poblaciones objetivo, la justificación para soluciones más radicales crece fuertemente.

El Grupo de Acción reconoce que los desafíos de esta naturaleza sólo se pueden lograr incrementando el diálogo multilateral. Factores como la globalización y la creciente convergencia entre los temas pesqueros y los temas más amplios de gobernabilidad de los océanos y la conservación de la biodiversidad trae consigo complicaciones adicionales. Existe una tendencia por los temas que saltan de foro en foro con diferentes organizaciones compitiendo para identificar las soluciones que significan adecuar los resultados pesqueros con el desarrollo sustentable.

Existe una necesidad de una reforma institucional, sin embargo, también es esencial desarrollar un entendimiento claro de la política económica de la reforma en pesca tanto a nivel nacional como internacional. El Comité de Pesca OECD entre otros, puede jugar un rol importante en el análisis de las oportunidades y desafíos de la reforma política de las estructuras de gobernabilidad pesquera nacional e internacional y así como también los impactos de la globalización en el manejo y la gobernabilidad de la pesca.

Subsidios y sobrecapacidad

La falla para encargarse adecuadamente de un esfuerzo excesivo en la pesca nacional combinado con el hecho de que las naves pesqueras tienen poco, si es que algún, uso alternativo ha tenido como resultado que la sobrecapacidad sea empujada hacia alta mar en busca de nuevas oportunidades. Esta sobrecapacidad, unida a la disponibilidad inmediata de una serie de mano de obra sin trabajo pero altamente calificada para dirigir operaciones pesqueras proporciona una fuente de ingreso para la pesca INDNR en alta mar. En algunos casos, las políticas con el objeto de ayudar la transición de las naves pesqueras fuera de la sobreexplotada pesca nacional simplemente les ha ayudado a ir hacia una nueva pesca en alta mar, un desplazamiento que puede ser facilitado pasivamente por otros Estados que proporcionan bases operacionales o liberan las medidas de comercialización e inversión sin importarlo que pueda comercializarse.

El problema se intensifica debido al cierre de algunas zonas económicas exclusivas (por razones de sobreexplotación) a las flotas extranjeras tradicionales; con lo cual desplaza posteriormente la actividad a alta mar. Además existe una considerable y creciente preocupación, especialmente entre los Estados en vías de desarrollo, de que los problemas de sobrecapacidad de las flotas establecidas en los Estados desarrollados estén siendo exportadas hacia las actividades pesqueras INDNR dentro o adyacente a las zonas económicas exclusiva de países en vías de desarrollo¹³. Los subsidios destinados a la construcción y modernización de naves contribuyen a la sobrecapacidad intensifican naturalmente este problema¹⁴.

Cuando se han hecho escasas inversiones en el manejo pesquero nacional, aparece un ciclo de auto perpetuidad en que los gobiernos consideran políticamente difícil hacer ajustes sociales y económicos necesarios para manejar el uso de un recurso en disminución. En los últimos veinte años, el alto desarrollo tecnológico en la pesca y el importante aumento en el esfuerzo pesquero se han unido a la disminución de las poblaciones de peces. Menos pescado y más esfuerzo se han combinado para aumentar los costos y reducir las ganancias tanto para las flotas nacionales como de alta mar y ha llevado a situaciones donde algunos gobiernos se han sentido obligados a apoyar no sólo la captura de peces y los sectores que procesan sino también a las regiones que han pasado a depender de ellos.

Estas circunstancias han llevado a situaciones en las que, en lugar de tomar firmes decisiones sobre el manejo de recursos, los gobiernos han encontrado un rango siempre en expansión respecto a la economía y a otras herramientas para apoyar a sus flotas nacionales y de alta mar, y a las regiones donde están asentadas. Hacer esto no sólo entrega señales erróneas a las naves pesqueras y a los nuevos inversionistas sino que aplaza la inevitable reestructuración con lo cual la hace mucho más difícil.

El párrafo 28 de la Declaración Doha proporciona un mandato para la creación de disciplinas legalmente obligatorias para subsidios de pesca que requieren que los miembros WTO "... ayuden a mejorar las disciplinas WTO relativas a los subsidios de pesca, teniendo en cuenta la importancia de este sector para

los países en vías de desarrollo.” Se ha progresado en las negociaciones a la fecha, con los miembros en acuerdos amplios para prohibir ciertas formas de subsidio de pesca, que pueden contribuir a la sobrecapacidad y a la sobrepesca. Que en tanto el diablo por supuesto sea parte de los detalles y el éxito en estas negociaciones no es seguro, la perspectiva de una prohibición legalmente obligatoria y fiscalizadora en disciplinas y subsidios de pesca probablemente ayude con moderación a los esfuerzos por combatir la pesca INDNR.

Inadecuado Control de los Estados del Pabellón

El capítulo 2 contiene una detallada descripción de la forma en que los operadores INDNR son capaces de utilizar la ficción de la responsabilidad del Estado del Pabellón para evitar el cumplimiento. Sin embargo, ¿qué hay detrás del sistema internacional que permite que suceda tal abuso?

Para propósitos prácticos, todos los argumentos legales sobre el estatus de las naves en alta mar y la responsabilidad de los gobiernos para controlarlas, comienzan y terminan con la Convención del Derecho del Mar. La Convención afirma que alta mar está abierta para que todos los Estados puedan pescar en ella. Por supuesto, no se refiere a los Estados sino a los botes que van a pescar. De igual manera afirma el derecho de todos los Estados a otorgar un pabellón y al hacerlo suscribir la supremacía de los Estados del Pabellón como conducto a través del cual debe pasar la fiscalización de las obligaciones internacionales.

El alcance a través del cual el Derecho del Mar detalla las responsabilidades de los Estados del Pabellón es limitado, y muy general en su naturaleza. Por ejemplo, existe una obligación general “para proteger y preservar el medioambiente marino”¹⁵. En línea con esa medida es obligación cooperar mundial y regionalmente para elaborar las reglas internacionales y los estándares para proteger el medioambiente marino¹⁶. De la misma manera, la naturaleza de la relación entre los Estados y aquellos autorizados a llevar su pabellón se explica en términos simples: debe existir “un vínculo genuino”¹⁷.

La Convención del Derecho del Mar contiene referencia específica sobre la necesidad de cooperación respecto a de las poblaciones de peces migratorios pero está anexa a la sección de la Convención que trata sobre los estados Ribereños y sus zonas económicas exclusivas. Posiblemente las únicas medidas que da a entender que los Estados del Pabellón son responsables de sus botes (e incluso entonces es muy general) son los artículos 117 y 118, los que imponen la obligación a todos los Estados de “tomar tales medidas para sus respectivos ciudadanos cuando sea necesario para la conservación de los recursos vivos de alta mar.”

A pesar de la generalidad de las pocas medidas del Derecho del Mar sobre responsabilidades del estado del pabellón, no habría problemas con la pesca INDNR si los estados las cumplieran, ya sea forzando a sus barcos a cumplir o negando otorgarles su pabellón. La realidad es, sin embargo, que muchos estados no pueden o no quieren tomar acciones fiscalizadoras contra las naves pesqueras que llevan sus pabellones incluso cuando sus actividades dañan claramente al medioambiente marino o no conservan los recursos vivos de alta mar. Bruscamente expuestos, ellos están felices de reclamar los derechos y beneficios de los Estados soberanos para conferir el estatus del pabellón sin aceptar las responsabilidades que esto con lleva.

La acción fiscalizadora que puede ser tomada por los Estados Ribereños contra las naves que se sospecha ejercen la pesca ilegal en alta mar es bastante limitada. A diferencia de los casos de piratería y esclavitud, no existe poder general de fiscalización sobre alta mar, excepto en circunstancias muy limitadas de persecuciones encarnizadas o si la nave no presenta origen (es decir, no lleva pabellón o lleva el pabellón de dos o mas Estados los que usa a su conveniencia). Esto lleva a una debilidad obvia cuando algunos de los Estados del Pabellón son incapaces de (falta de recursos, esto ocurre con los países en vías de desarrollo) o irresponsablemente reacios a actuar (ya que ofrecen un refugio seguro a las naves pesqueras ilegales y al crimen organizado).

Figura 1. Visión Mundial de OROPs: poblaciones de peces transzonales

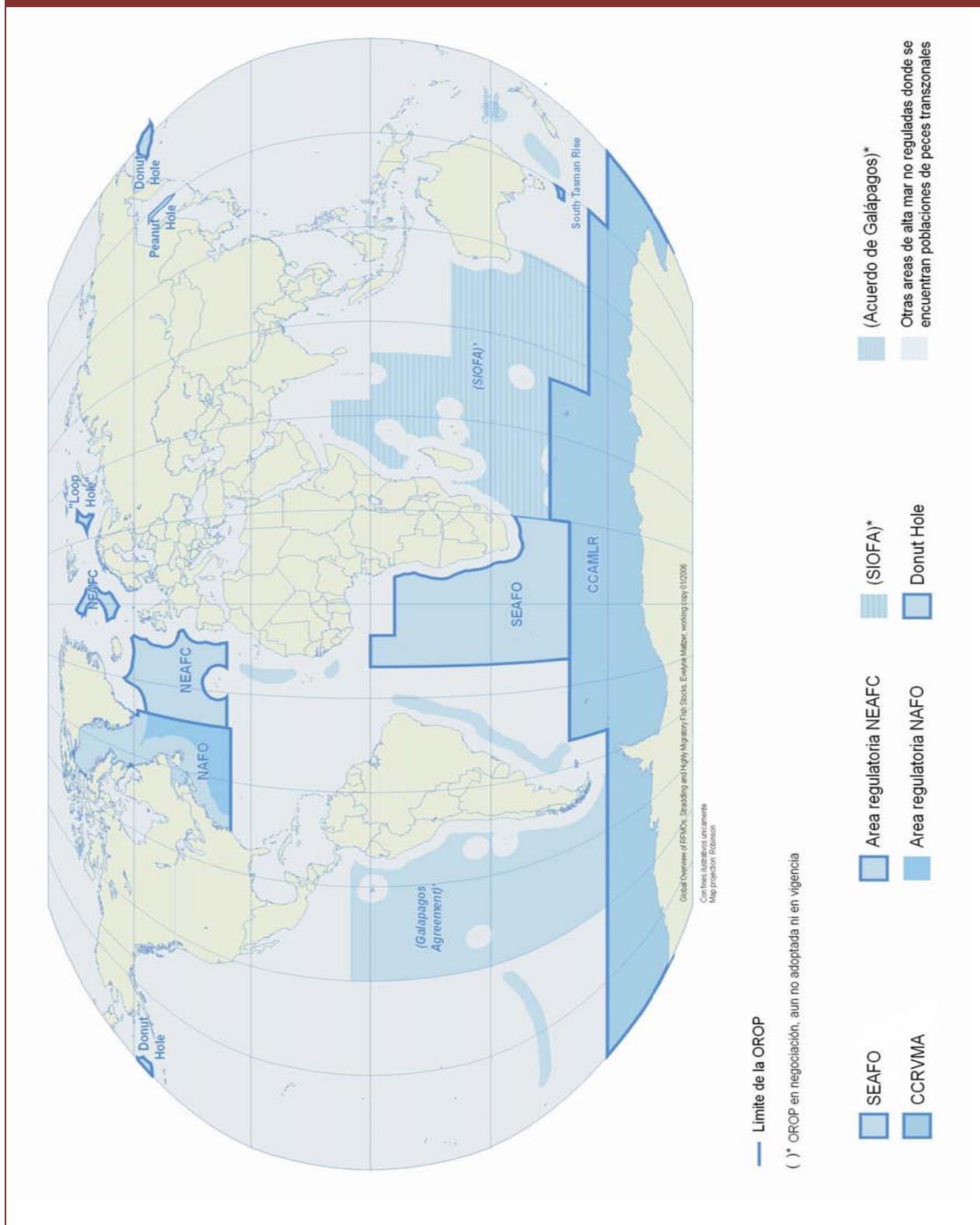
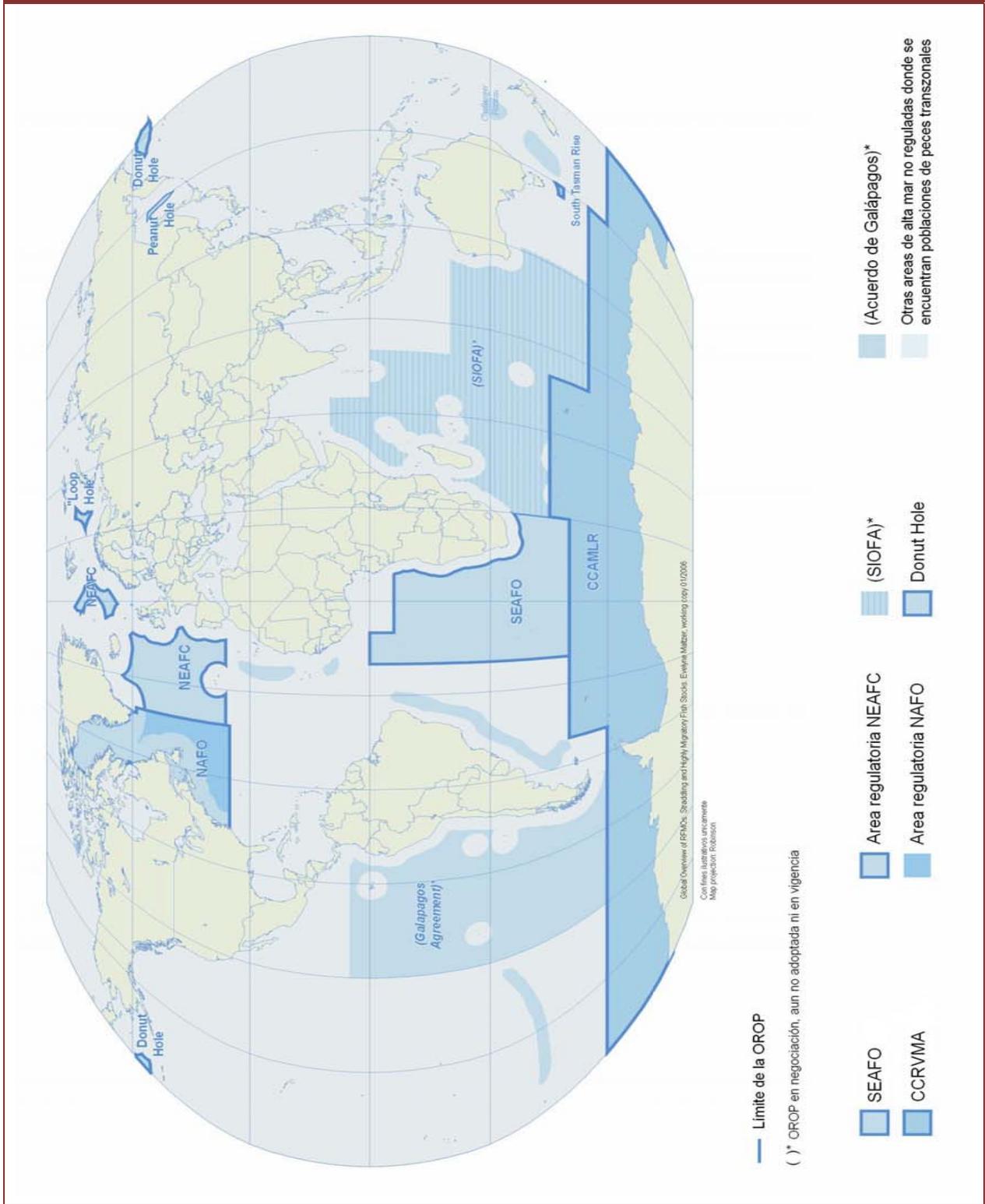


Figura 2. Visión Mundial de OROPs: poblaciones de peces altamente migratorias (atunes y especies afines)



La falta de adecuación del actual sistema de responsabilidad del Estado del Pabellón es ampliamente reconocida y bien documentada no sólo en el sector pesquero¹⁸. El eficaz control del Estado del Pabellón también es un factor vital para proporcionar la seguridad de la vida en el mar, reducir el embarque subestandarizado, proteger el medioambiente marino a través del control de la contaminación y asegurar el bienestar de los navegantes.

Muchos en el mundo pesquero continúan cifrando sus esperanzas para una solución al problema del otorgamiento irresponsable de pabellones en una mejor definición del requerimiento en la Convención del Derecho del Mar, creando un "vínculo genuino" entre la nave y el propietario. La historia sugiere que sus esperanzas están mal fundadas, debido a que ya ha existido un intento diplomático para definir el esquivo vínculo genuino. La Convención de las NNUU sobre las Condiciones para el Registro de Barcos, adoptada en 1986, explicaba en forma clara los requerimientos mínimos para los vínculos económicos entre un barco y el Estado del Pabellón y requerían que estos Estado aseguraran que los propietarios y operadores de barcos que aparecían en su registro "fueran adecuadamente identificables con el propósito de asegurar su total responsabilidad". Sin embargo, el eficaz lobby realizado por los Estados del Pabellón con grandes tonelajes respecto a los cuales ellos no querían ejercer mayor control observaron que la inserción de las medidas entrante en vigencia y lo que significó su propia falla para acceder al tratado efectivamente lo eliminaría. Esta cínica táctica tuvo precisamente el efecto deseado. Veinte años después y con sólo 14 países (ninguno de ellos tiene mayor poder marítimo y sólo uno, Liberia, es Estado del Pabellón) que aprobaron la Convención, se debe ahora ser observada como letra muerta.

Por lo tanto, parecen existir pocos puntos en las Declaraciones Ministeriales de la FAO que "concurden en la necesidad" de "acciones internacionales posteriores" para requerir que se establezca un vínculo genuino, sin embargo, no contiene sugerencias prácticas de cómo exactamente lograrlo¹⁹. Las organizaciones internacionales dentro de la familia de las NNUU no hablan ni siquiera el mismo idioma. La visión de la OMI, que es la entidad responsable de mantener los estándares internacionales en la seguridad marítima, navegación y contaminación es que "los temas relacionados con los propietarios de las naves deberían ser considerados como asunto de una naturaleza económica corporativa que claramente va más allá del alcance del Derechos del Mar y del mandato de las organizaciones internacionales como se identificó en la Convención del Derecho del Mar"²⁰.

Nada de esto evito que la Asamblea General de las NNUU en el 2003 invitara a "un grupo consultor" compuesto por la OMI y otras organizaciones internacionales pertinentes a "estudiar, examinar y aclarar el rol del vínculo genuino en relación al deber del Estados del Pabellón de ejercer un control real sobre los barcos que llevan su pabellón, incluyendo las naves pesqueras." No es necesario mencionar, que en el 2006, el grupo consultor continúa asesorando sin resultados claros a la vista.

Una mejor definición del vínculo genuino para las naves pesqueras puede eventualmente fortalecer la habilidad de los Estados para tratar con la pesca INDNR, sin embargo, esto es muy poco probable de lograrse a corto plazo. Una línea de investigación más fructífera para explorar puede ser la hipótesis que la falla de un Estado para ejecutar sus deberes bajo el artículo 94 proporciona evidencias de la ausencia de cualquier vínculo genuino entre ese Estado y la nave consignada bajo el artículo 91. En el caso *Grand Prince*²¹, el Tribunal Internacional para la Convención del Derecho del Mar se negó a reconocer al "Grand Prince" como Beliceño debido a la incertidumbre de si la nave estaba validamente registrada en Belice. Esto sugiere que si los Estados estuvieran preparados para ser más preguntas acerca de sí las naves involucradas en la pesca INDNR en alta mar están validamente registrada en el Estado del Pabellón reclamado, se puede descubrir que existen más naves pescando en alta mar que pueden ser consideradas como sin estados (y así estar susceptible al arresto) de lo que previamente se pensaba. En el caso de tal arresto, si el Estado del Pabellón no actúa, al menos una nave pesquera habrá sido sacada de alta mar y otras naves registradas bajo el mismo pabellón pueden decidir cambiar su registro. Si el Estado del Pabellón posteriormente reclama jurisdicción, se puede argumentar que su registro previo de escaso cumplimiento lo coloca como infractor de sus obligaciones internacionales legales con respecto a la conservación de los recursos de alta mar.

La renuencia de la comunidad internacional para abordar el problema del control inadecuado del Estados del Pabellón sobre las naves pesqueras es difícil de entender. La Comisión Internacional de Embarque, en su informe final, hizo notar que desde los incidentes del 11 de septiembre del 2001 “el mundo ha visto un cambio sustancial en la forma que se veía el embarque”. Reconociendo la vulnerabilidad a las amenazas terroristas de los embarques y la infraestructura marítima, los gobiernos y la industria naviera han hecho grandes esfuerzos para implementar medidas de largo alcance para transformar el embarque marítimo en algo más seguro²².

Un ambiente marítimo seguro descansa en cuatro pilares: transparencia, autenticidad, control y supervisión. De estos, la transparencia (conociendo quienes controlan y quienes se benefician de un barco) es posiblemente la más importante al tratar con pesca INDNR. Existe un claro vínculo entre la transparencia y la seguridad. En los últimos años una demanda mundial por mayor transparencia ha creado las oportunidades para que la presión ejercida sobre la industria naviera erradique el embarque subestandar a través de medidas aumentadas que fueron adoptadas a través de la OMI y otras organizaciones internacionales competentes. Estas incluyen un código para la implementación de instrumentos OMI obligatorios y un plan de auditoría voluntaria²³.

Pocas de estas medidas, si es que existe alguna, se han filtrado a las naves pesqueras las que continúan estando libre de los requerimientos del plan entorpecedor de la OMI²⁴, la Convención de Torremolinos (que regula los estándares de seguridad de la construcción), el Código de Seguridad Internacional para las Instalaciones Portuarias y Barcos (ISPS) y las recientes enmiendas a la Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar (solas). Esto es inquietante dado que, por cualquier medida, la presencia de grandes números de botes pesqueros sin regulación y anónimos represente una amenaza sustancial contra la seguridad. En general, la pesca en alta mar tiene también un asombroso registro de seguridad y los botes pesqueros INDNR proporcionan una plataforma ideal para las actividades ilícitas tales como contrabando de personas, drogas y armas.

Se podría pensar que uno de los prerequisites más básicos para entender mejor el problema de la pesca INDNR en alta mar sería la habilidad para cuantificar el tamaño de la potencial flota pesquera. Las naves involucradas en la pesca en alta mar requieren ser lo suficientemente grandes para pescar en aguas distantes y en malas condiciones climáticas. Sorprendentemente, no existen bases de datos o registros completos o individuales de naves pesqueras en alta mar en el mundo, aunque a pesar de que la mayoría de las autoridades responsables de la vigilancia, manejo y fiscalización reconocen los beneficios que brinda el ser capaz de identificar definitivamente las naves autorizadas para participar en una pesca en particular bajo el nivel de naves individuales y sus características, especialmente la de su propietario y control. (Cuadro 11)

Han existido un sin número de intentos a nivel mundial y regional para establecer los registros de las naves pesqueras autorizadas para operar en alta mar. La iniciativa mundial más importante relacionada con la pesca es el Acuerdo de Cumplimiento adoptado en 1993 a través de la FAO²⁵.

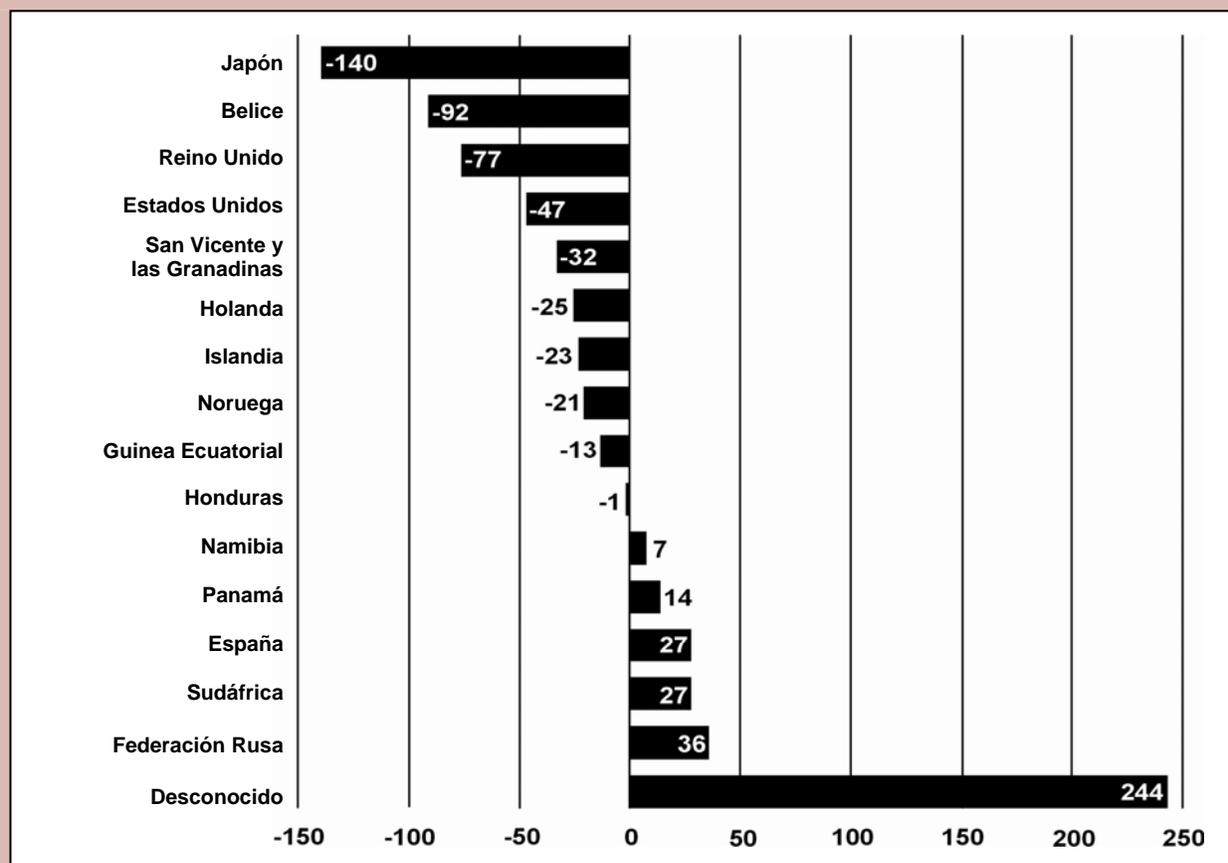
Bajo el artículo III del Acuerdo de Cumplimiento, los Estados participantes no autorizarán a las naves pesqueras para llevar sus pabellones “al menos que la Parte este conforme de que es capaz... de ejercer eficientemente sus responsabilidades bajo este Acuerdo en respecto a (aquellas naves).” Una característica clave del Acuerdo de Cumplimiento, la cual complementa y refuerza la obligación similar en el artículo 18 del Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces, es la obligación de cada Estado participante de mantener un registro de todas las naves pesqueras para usar su pabellón y que estén autorizados para usarlo para la pesca en alta mar. Esta información será luego transmitida a la FAO la cual, como la organización mundial responsable, es mantener un registro de todas las autorizaciones que han sido emitidas por los Estados Participantes – Registro de Autorización para Naves en Alta Mar o HSVAR.

Cuadro 11. Tamaño de la flota pesquera mundial en alta mar

FAO estima que, después de años de expansión en la flota pesquera mundial hasta principios de la década de los años 90, el número de naves pesqueras atracadas en todo el mundo han permanecido casi estables, en alrededor de 1.3 millones (FAO, 2004). A pesar de esto, esta cifra incluye muchas pequeñas naves que no se aventurarían en alta mar. De acuerdo a la información contenida en *Lloyd's Register*, el número de naves de gran tamaño de pesca marina (se consideran aquellas sobre las 100 toneladas brutas) ha permanecido estable desde la década del 90 en alrededor de 24.000. Al mismo tiempo, sin embargo, el promedio de edad de la flota más grande ha continuado aumentando. En el 2003 el 28% de estas naves tenían más de 30 años comparados con el 6% de 1992.

Dado que el ingreso al *Lloyd's Register* no es mandatorio, no existe garantía de que estas estadísticas presenten un cuadro exacto del nivel de actividad pesquera en alta mar. Además, lo que las estadísticas no muestran es una tendencia marcada lejos de las tradicionales flotas pesqueras en aguas distante tales como Japón, Noruega y Rusia (principalmente como resultado de los programas de reducción de capacidad) y hacia las conocidas banderas de conveniencia, con frecuencia registrados como "desconocidos" en *Lloyd's Register*.

Cambios en cifras de las naves pesqueras igual o mayor a 100 TB en flotas seleccionadas 2002 – 2003



FAO, 2004

Desafortunadamente al año 2004, más de 11 años desde su adopción, solo 30 Estados han aceptado el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO. En tanto este (sólo) exceda las 25 aprobaciones requeridas para poner en vigencia el Acuerdo, es difícil hacer que este acuerdo sea ampliamente eficaz. Para mediados del 2004 sólo 19 países habían entregado a la FAO la información requerida sobre las naves autorizadas para pescar en alta mar.

En septiembre del 2005, el HSVAR contenía los registros de 5.792 naves pesqueras autorizadas. Muchos de estos registros no han sido actualizados por varios años; la información reciente sugiere que algunos Estados, por ejemplo, entregaron por última vez la información sobre sus flotas el año 2001. (Cuadro 12)

Desde que se adoptó el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces, la mayoría de las OROPs que cubren alta mar también han establecido registros regionales de las naves autorizadas para pescar en sus respectivas áreas de competencia.

Estos registros toman diferentes formas. ICCAT, por ejemplo mantiene una lista “blanca” o positiva de las naves autorizadas para pescar especies ICCAT en el Área de la Convención y una lista “negra” o negativa de naves de partes no contratantes que supuestamente han participado en las actividades INDNR. Por otro lado la CCRVMA ha intentado confeccionar una lista negra de naves consideradas participantes de la pesca INDNR²⁶. A las naves incluidas en la lista de naves INDNR entre otras cosas se les negará las licencias para pescar por parte de los miembros de la CCRVMA. En común con algunas otras OROPs, la CCRVMA también mantienen una lista de naves autorizadas para pescar en el Áreas de la Convención²⁷. En un sentido similar los registros regionales son mantenidos por la Agencia de Pesca del Foro del Pacífico Sur (FFA) trabaja sobre la base de que los países miembros FFA acordarán emitir licencias sólo a las naves que aparezcan en la lista de registro regionales. (Tabla 3)

Lo que todos estos convenios tienen en común es que, en mayor o menor extensión, todas las listas positivas dependen de la autenticidad de la información proporcionada por el Estado del Pabellón, en tanto que las listas negativas normalmente dependen de la información proporcionada por las partes contratantes acerca de las actividades de todas las naves. En teoría la FAO y la HSVAR proporciona una valiosa fuente de información sobre si una nave en posesión de una autorización nacional para pescar en alta mar. La información se construye sobre una estructura legal (el Acuerdo de Cumplimiento) que actualmente presenta limitaciones importantes sobre el contenido, la extensión y el uso de la información proporcionada para ello.

Con respecto a las listas de OROPs en muchos casos estas listas están sujetas a la aprobación de sus miembros (otorgando amplio campo de acción para desaprobadas). Pocas OROPs, si es que alguna lo hace, buscan ir más allá de la lista que se les proporcione e independientemente verificar o agregar información entregada por el Estado del Pabellón de la nave. Esta es una debilidad crítica en los convenios existentes, además la información contenida en los registros generalmente no es ampliamente accesible. Las listas recopiladas dentro de una estructura cooperativa no están necesariamente disponibles incluso para otros regímenes de manejo²⁸. Cuando la Secretaría del Grupo de Acción requería información administrativa básica por parte de la NAFO y de la NEAFC sobre el número de naves en sus registros y el tipo de información contenida, se ha dicho que en ambos casos que la solicitud sea considerada a través de una reunión de las partes contratantes.

Cuadro 12. Registro de autorizaciones de naves pesqueras en alta mar de la FAO (High Seas Fishing Vessel Authorization Register, HSVAR)

El HSVAR tiene 4 principales impedimentos:

Al igual que los registros regionales mantenidos por las OROPs, la calidad de su información depende de la información proporcionada por los Estados del Pabellón.

La información en la base de datos es accesible sólo para las otras partes del Acuerdo de Cumplimiento.

Al igual que la mayoría de los registros OROPs, el propósito principal del HSVAR es registrar pasivamente la existencia de autorizaciones para pescar, no los detalles críticos de naves, propiedad y operación relativa a naves individuales.

El Acuerdo de Cumplimiento está limitado a las naves pesqueras sobre 24 metros de longitud creando de este modo un importante vacío legal en su aplicación.

Tabla 3. Registros e inscripciones de naves mantenidas por las OROPs seleccionadas

CCRVMA	CCRVMA mantiene disponible públicamente la lista de naves INDNR establecidas bajo las Medidas de Conservación 10- 06 y 10- 07. Están divididas en listas de naves de la parte contratante y naves de la parte no contratante. Se puede encontrar en www.ccamlr.org
CCSBT	CCSBT mantiene un registro de las naves autorizadas a pescar atún de aleta azul del Sur. A las naves pesqueras que no aparezcan en la lista se les negará la autorización y los documentos comerciales de tales naves no serán validados. La lista se puede encontrar www.ccsbt.org
FFA	Registro regional de las naves de pesca. Una nave que no esta “en buen pie” no puede tener licencia para pescar en la jurisdicción de cualquier país miembro de la FFA. El registro se puede encontrar en www.ffa.int
IATTC	IATTC mantiene registros separados de las naves que tienen red de cercos con jareta y palangre que son autorizadas para operar en el Área de la Convención. El 2005, se adoptó una resolución que establece una lista de las naves que presumiblemente han realizado actividades de pesca INDNR en el Área IATTC. Las listas están disponibles en www.iattc.org
ICCAT	ICCAT mantiene registros de las naves de más de 24 metros que estén autorizadas a operar en el Área de la Convención. Se requiere que cada parte contratante ICCAT, Parte no Contratante Colaboradora, Entidad o Entidad Pesquera presente anualmente una lista de las naves pesqueras a gran escala que están autorizadas para operar en el Área de Convención. ICCAT también mantiene una lista pública de las naves que presumiblemente han realizando actividades pesca INDNR en el Área de la Convención. Estas listas se pueden descargar desde el sitio web www.iccat.int
IOTC	IOTC mantiene un registro de naves pesqueras autorizadas para pescar en el Área de Convención. IOTC también mantiene una lista de naves que presumiblemente han participado en pescas INDNR basados en la información proporcionada por sus Estados miembros. Estas listas están disponibles en www.iotc.org
NAFO	Las regulaciones de la NAFO se proveen de una lista de naves INDNR que será recopilada y publicada. Las listas actualmente no están disponibles en el sitio Web de la NAFO
NEAFC	Las regulaciones de la NEAFC contienen los procedimientos para la recopilación de listas A y B de actividades INDNR de parte no contratante. Estos están disponibles en www.neafc.org/measures/ (en parte protegido con clave solo para las partes contratantes)
WCPFC	WCPFC mantiene un registro de las naves pesqueras autorizadas para pescar en el Área de la Convención, las naves no incluidas en la lista se asume que no están autorizadas para pescar. La lista no está aún públicamente disponible.

La situación de las OROPs (y el punto de nuestras preguntas a la NEAFC y NAFO) es agravado por el hecho que muchos de los registros mantienen diferente o inconsistente en formatos de datos incompatibles. Esto quiere decir que, incluso cuando los datos están accesibles, no es necesariamente fácil hacer comparaciones entre las naves y establecer vínculos entre los movimientos de las naves de un registro a otro (por ejemplo colocando un nuevo pabellón) o de una región a otra. Esto es demostrado por las dificultades que las OROPs del atún han encontrado al tratar de coordinar sus listas de naves individuales. Estos factores no solo reducen significativamente los beneficios del registro nacional y regional de naves, sino también dificulta la vigilancia y contribuye a las condiciones bajo las cuales las operaciones la INDNR pueden tener éxito. Incluso en la CCRVMA el que probablemente tiene las mayores medidas más restrictivas para evitar la colocación de nuevos pabellones, al menos algunas

naves INDNR que antes llevaban pabellones de conveniencia han encontrado la manera de volver a colocar pabellones a los miembros del CCRVMA para continuar pescando bacalao de profundidad, pero que no necesariamente hayan cambiado su propiedad²⁹. (Cuadro 13)

Otras iniciativas menos formales apuntan a “nombrar y avergonzar” a las naves pesqueras INDNR que han tenido éxito parcial al influenciar la propuesta de entidades de manejo internacional. Los mejores ejemplos de estas son “*Rogue’s Gallery*” mantenida por COLTO (véase la página 22) y la Centro Distribuidor Internacional de Información sobre la Pesca Palangre en los Océanos del Sur (ISOFISH).

Cuadro 13. El misterio de las naves pesqueras perdidas

En el 2005, 416 naves pesqueras de más de 24 metros de longitud aparecieron en un registro naviero de Honduras. Tres de estas operaban en el Atlántico bajo el permiso de compañías Brasileñas y aparecieron en la lista de naves de la ICCAT autorizada para pescar. Ocho naves con red de cerco con jareta que llevaban pabellón de Honduras fueron autorizadas para pescar atún en el Pacífico Este del área IATTC. Ninguna nave con pabellón Hondureño estaba en la lista como autorizado para pescar atún en el Océano Indico o en el área de los países del Foro del Pacífico Sur. Asumiendo que, de las restantes 405 naves pesqueras a gran escala en el registro Hondureño en el 2005, muchas, si no la mayoría, es probable que sean naves pesqueras de atún, ¿Dónde estuvieron ellas pescando si no estuvieron en el Océano Atlántico, el Océano Indico, el Pacífico sur, el Pacífico Este, el Mar Mediterráneo o el Mar Caribe?, ¿Dónde podrían estar?

En total, en el 2005, 1267 naves pesqueras a gran escala fueron identificadas por llevar el pabellón de la mayoría de los 14 países de registro abierto más importantes. Un análisis detallado de la lista de naves pesqueras autorizadas mantenidas por ICCAT, IATTC, Agencia Pesquera del Foro del Pacífico Sur, IOTC y CCRVMA reveló que (asumiendo que no existían listas duplicadas) 188 de estas embarcaciones fueron autorizadas para pescar bacalao de profundidad, atún y otras poblaciones de peces altamente migratorios en el Océano Atlántico (incluyendo el Mar Mediterráneo y el Mar Caribe) el Océano Indico, el Pacífico del Sur, el Pacífico Este y el Océano del Sur. ¿Dónde estaban pescando las otras 1079 naves?

Ambas iniciativas apuntan a recopilar y hacer disponible al público en general la información sobre las estructuras corporativas y las actividades de la pesca ilegal. Si los operadores INDNR son vulnerables a este tipo de presión es difícil cuantificarlo. Existe evidencia circunstancial que sugiere que un número de propietarios de naves Noruegas se retiraron de las actividades INDNR en el Océano del Sur parcialmente como resultado de la publicación ISOFISH (aunque indudablemente las acciones enérgicas por parte del Gobierno noruego también jugaron un importante rol.)³⁰ Por otro lado uno de los operadores más grandes señalado por la COLTO e incluso implicado por el Tribunal Internacional para el Derecho del Mar en las actividades de pesca ilegal, Andes Pacífico, ha sido recientemente informado como expandiendo sus operaciones en China³¹.

Uno de los problemas más grandes con este tipo de iniciativas es que la incriminante información sobre las actividades ilegales puede ser muy difícil de sustentar. Los editores de tal información corren el riesgo de demandas por difamación o negligencia. No obstante, iniciativas tales como ISOFISH, COLTO, la Organización para la Promoción de la Pesca Responsable (OPRT)³² y las actividades de las ONG internacionales demuestran insuficiencias en algunos de los registros de navegación más formales. Ellos también son un indicador poderoso de por qué es importante encontrar una forma de obtener y publicar la información en las estructuras corporativas y las actividades de naves pesqueras ilegales así como también las naves que ellos utilizan.

CAPITULO 4

¿Hacia adonde nos conduce el análisis? – La racionalidad detrás de las propuestas de acción

En la raíz del problema de la pesca INDNR en alta mar se encuentra la realidad de que esta es una actividad altamente rentable. Las naves pesqueras INDNR se aprovechan de las instituciones débiles, de los regímenes de manejo inapropiado y de la poca fiscalización en muchos lugares del mundo. Los costos de ingreso que ya son bajos son posteriormente reducidos a través de la influencia nociva de los subsidios que han creado una sobrecapacidad sustancial en las flotas pesqueras mundiales. Con una baja probabilidad de ser atrapados y una aún más baja probabilidad de que se les apliquen sanciones, la pesca INDNR en alta mar es una actividad de bajo riesgo con recompensas potencialmente altas.

Cómo deberíamos interpretar el estado actual de los acontecimientos

La búsqueda por puntos eficaces contra la pesca INDNR procede contra la realidad de que el Derecho Internacional ha recalado el estatus de alta mar como un espacio público internacional (“*global commons*”), al cual se ha asignado acceso universal a estados soberanos individuales, junto con la responsabilidad nacional de la fiscalización. Al mismo tiempo, los intentos por evitar una “tragedia” en ese espacio público internacional¹ han sido concebidos, por necesidad, como una iniciativa de cooperación regional entre aquellos que eligen unírseles. El desafío es comprometer relaciones inteligentes con una declaración vertical de derechos por parte de la comunidad internacional como un todo para asegurar el uso sustentable de estos espacios públicos internacionales, con intentos en dirección ascendente en el manejo regional por parte de aquellos directamente involucrados en la pesca con el fin de detener la depletación de la población de peces o restaurar aquellas ya depletadas.

En ausencia de un alto nivel de adhesión a los tratados internacionales y a los acuerdos regionales, existe sólo un muy parcial y desigual nivel de fiscalización. Explicado en forma más simple, una gran parte del problema es que los Estados han sido reacios a firmar los instrumentos internacionales e incluso aquellos que han firmado, han fallado en hacer lo que acordaron hacer.

Incluso con una amplia adhesión a los tratados pertinentes y a las organizaciones regionales, queda una pregunta más fundamental: ¿cómo puede una red de organizaciones regionales – algunas abarcando sólo especies específicas, algunas a toda la pesca – trabajar en conjunto para presionar sobre un problema que se extiende a alta mar como un todo? Cada iniciativa regional específica para combatir la pesca INDNR arriesga desplazarla a un área no tan bien manejada, o totalmente no manejada.

En términos prácticos, donde existen OROP, la fiscalización es tan fuerte (o tan débil) como las medidas adoptadas por ellas. Donde ellas no existen, la reducción de prácticas excesivamente insustentables es tan fuerte (o tan débil) como la determinación de los Estados del Pabellón de ejercer control sobre las naves que llevan sus pabellones.

La racionalidad tras las propuestas del Grupo de Acción

La pesca INDNR continuará siendo extremadamente difícil de reducir a menos que la acción esté respaldada por una seria determinación política. Esto, por supuesto, es una trivialidad repetida tras las cual los negociadores frecuentemente se refugian. Al establecer el Grupo de Acción, sus miembros decidieron que ellos al menos deseaban refutar ese cargo.

En tanto las soluciones genuinamente multilaterales a los problemas identificados en este informe serían claramente ideales, los miembros del Grupo de Acción no están convencidos de que tales soluciones vendrán rápidamente o serán necesariamente más eficaces. Debido a la marcada evidencia de fallas para lograr un progreso importante a través de procesos multilaterales, el peso de las propuestas está sobre las medidas que los miembros del Grupo de Acción, y otras partes interesadas, pueden implementar inmediatamente sin esperar la difundida aceptación por parte de la comunidad internacional. En sí, ellas son muy capaces de fiscalizar dentro de los sistemas actuales de manejo, contando con la tecnología y recursos actualmente disponibles. Ninguna de las medidas propuestas debilitará los procesos multilaterales, por el contrario, casi todas ellas podrían complementar tales esfuerzos o ayudar a incentivarlas.

El Grupo de Acción también ha desarrollado conscientemente medidas que pueden apoyarse en otras como herramientas eficaces para aumentar los beneficios que aparecerán y que los miembros del Grupo de Acción han tomado; en otras palabras, estas son medidas diseñadas para tener un poderoso efecto para formar una coalición.

Cada una de las principales propuestas se pretende que tenga uno o ambos de los siguientes efectos:

- Incrementará la fiscalización, aumentando agudamente el riesgo de exposición de las operaciones INDNR y el potencial para una prohibición exitosa.
- Hará menos rentables las operaciones INDNR, aumentando el capital y los costos de operación y reduciendo los ingresos provenientes de la pesca INDNR.

Lo que todas las medidas propuestas tienen en común es una capacidad de minimizar los incentivos económicos claves para participar en la pesca INDNR. Debido a que conocemos tanto de fuentes anecdóticas como de evidencia real que las operaciones de pesca INDNR pueden proporcionar fácilmente oportunidades para una actividad ilegal más amplia tal como el lavado de dinero, el contrabando de armas, el comercio de drogas ilícitas y la inmigración ilegal, las medidas propuestas también buscan asegurar que la pesca INDNR reciba el mismo perfil público que otras actividades ilegales.

Cada medida está así diseñada para que de alguna manera exponga las actividades de la pesca INDNR, las desaliente y mejore la fiscalización contra aquellos responsables.

Existe una superposición claramente extensiva entre las variadas propuestas, con algunas medidas mejor consideradas como algo continuo. La forma en que las propuestas han sido diseñadas para calzar una con otra es mostrada por medio de un diagrama en la Figura 3 (página 60).

Las propuestas son mostradas en la forma de un plan de acción en la Tabla 4, seguida de una explicación detallada de cada una de las propuestas principales.

Figura 3. Las sinergias entre las medidas propuestas



Las propuestas resumidas

La primera prioridad es actuar rápidamente para detener peores abusos. El análisis mostrado en este informe deja en claro que como una condición previa para esto, la comunidad internacional necesita mejorar radicalmente la calidad de la información disponible y el acceso a ella. Las propuestas 1 y 2, por lo tanto, se concentran en las formas de promover una mejor coordinación de monitoreo, control y vigilancia y el intercambio de información. Esto se lograría comprometiendo los recursos a la Red Internacional MCV voluntaria ya existente para permitirle convertirse en una red internacional con recursos designados, capacidad analítica y la facultad de proporcionar capacitación y apoyo a los países en vías de desarrollo. Muy asociado a esto está una propuesta para desarrollar una base de datos mundial de información sobre las naves pesqueras en alta mar.

Estas medidas funcionarían junto con las propuestas (4c, 5 y 6) para fortalecer las medidas dentro del puerto contra la pesca INDNR y adoptar directrices sobre el desempeño del Estado del Pabellón. Estas áreas han sido seleccionadas ya que proporcionan oportunidades para que los miembros del Grupo de Acción actúen individual y colectivamente incluso si otros países no tienen un pensamiento similar.

Para mejorar el alcance de los planes actuales de gobernabilidad, en particular UNFSA, los miembros del Grupo de Acción pretenden trabajar en conjunto para asegurar que países específicos formen parte de instrumentos pesqueros internacionales claves (Propuesta 3). El consenso internacional ya se está uniendo para apoyar la reforma de las OROPs y el inicio de los procesos para mejorar su desempeño. Como un paso inicial, y para proporcionar un impulso a los procesos internacionales existentes, el Grupo de Acción recomendará una guía resumida de mejores prácticas para las OROPs. Esta directriz, que tiene la intención de ayudar a la discusión sobre la reforma interna, reflejará un número de mejores prácticas en términos de implementación de instrumentos internacionales de pesca. Los miembros del Grupo de Acción promoverán activamente la aplicación de la directriz a través de las OROPs de las cuales ellos son miembros así como también a través de foros multilaterales ya existentes. Para proporcionar ímpetu adicional, el Grupo de Acción propone autorizar un panel independiente de alto nivel para desarrollar una OROP modelo basada en una evaluación más amplia de mejores prácticas en todo el mundo (Propuesta 4a y 4b).

Los miembros del Grupo de Acción, desde el principio, han reconocido que su deseo de liderar en un número de áreas debería ser siempre sustentador de más amplios esfuerzos multilaterales. Las iniciativas que los miembros del Grupo de Acción han encomendado implementar no son, por lo tanto, promovidas como soluciones aisladas de actividades más amplias. Un número de propuestas y recomendaciones puede lograrse sólo si su implementación es realizada a nivel multilateral. Claramente, está más allá de los miembros del Grupo de Acción solos asegurar tal resultado. Con eso en mente, el Grupo de Acción se aseguró que sus recomendaciones serían totalmente compatibles con los procesos multilaterales y que sus miembros prestarían atención colectiva a aquellos procesos tomando, cuando fuera posible, una posición de apoyo común. Estas propuestas, por lo tanto, incluyen propuestas que tienen la intención de incentivar a las OROPs a trabajar más eficientemente (4c), apoyar las iniciativas para colocar toda la pesca en alta mar no reglamentada bajo una gobernabilidad eficaz (4d), llenar los espacios críticos en el conocimiento y evaluación científicos (7) y atender las necesidades de los países en vías de desarrollo (8). Estas propuestas son formuladas como posiciones que los miembros del Grupo de Acción apoyarán por medio de una posición clara y unida en las organizaciones regionales y los foros multilaterales.

Implementación

En primer lugar, los miembros del Grupo de Acción trabajarán en conjunto para avanzar en estas propuestas y recomendaciones. Sin embargo, también buscarán comprometer en su implementación a un grupo más amplio de países y organizaciones con pensamientos similares. Los miembros del Grupo de Acción están desarrollando una estrategia para promover la aceptación más amplia de este informe y

conseguir apoyo para sus propuestas. El Grupo de Acción también propone realizar, con países y organizaciones con pensamientos similares, reuniones regulares para revisar el progreso.

Tabla 4. Resumen de las propuestas del Grupo de Acción

	Propuesta	Resumen del plan de acción
1	Fortalecer la Red Internacional MCV	El Grupo de Acción, trabajando en conjunto con otros países de pensamiento similar, propone entregar recursos para aumentar la Red MCV existente, proporcionándole capacidad analítica designada y la facultad de proveer capacitación y apoyo técnico a las agencias de fiscalización pesqueras en países en vías de desarrollo
2	Establecer un sistema mundial de información sobre las naves pesqueras en alta mar	El Grupo de Acción propone establecer una base de datos disponible públicamente sobre información relacionada con la flota pesquera mundial en alta mar, uniendo información ya existente relacionada con la pesca a partir de una serie de fuentes y teniéndola disponible en Internet. A largo plazo, el sistema debería ser capaz de integrarse con la Red MCV y cualquier evolución futura de la FAO HSVAR
3	Promover una participación más amplia en el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces y el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO	Los miembros del Grupo de Acción harán esfuerzos especiales para incentivar que países claves formen parte del Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces y, cuando sea apropiado, del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO, lo más pronto posible
4	Promover una mejor gobernabilidad de alta mar mediante: (a) el desarrollo de un modelo para una gobernabilidad mejorada para las OROPs (b) una revisión independiente del desempeño de la OROP (c) el incentivo a las OROPs para trabajar más eficientemente a través de una mejor coordinación (d) el apoyo a las iniciativas para colocar a toda la pesca en alta mar no reglamentada bajo una gobernabilidad eficaz	El Grupo de Acción recomienda directrices de mejores prácticas para las OROPs. Siguiendo el lanzamiento de su informe, los miembros del Grupo de Acción también establecerán un panel de alto nivel para desarrollar una OROP modelo basada en un análisis más amplio de mejores prácticas Apoyar el concepto de una revisión independiente regular del desempeño de la OROP como una continuación al desarrollo de un modelo de mejores prácticas Los miembros del Grupo de Acción trabajarán individual y colectivamente en una base regional dentro de las OROPs para lograr estos objetivos. Apoyar la aplicación de estándares básicos del Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces a áreas y pesca no reglamentadas en alta mar (incluyendo a través de OROPs existentes cuando sea apropiado) Apoyar las iniciativas para crear OROPs en áreas actualmente no reglamentadas
5	Proponer directrices respecto al desempeño del Estado del Pabellón	Como una declaración de mejores prácticas, el Grupo de Acción propone directrices básicas respecto al desempeño del Estado del Pabellón con respecto a las naves pesqueras en alta mar, basadas en las obligaciones establecidas en instrumentos internacionales de pesca

Continúa en la siguiente página

Tabla 4, continuación

	Propuesta	Resumen del plan de acción
6	<p>Apoyar el mayor uso de medidas de puerto y de comercio mediante:</p> <p>(a) La promoción del concepto de Estados del Puerto responsables</p> <p>(b) La promoción del Modelo de Sistema del Estado del Puerto de FAO como el estándar internacional mínimo para los controles regionales de Estado del Puerto y el apoyo de la propuesta de la FAO para desarrollar una base de datos electrónica de las medidas de Estados del Puerto</p> <p>(c) La revisión de las medidas nacionales de Estados del Puerto para asegurarse de que cumplen con los estándares internacionales mínimos</p> <p>(d) El fortalecimiento de la legislación nacional que controla la importación de productos INDNR</p>	<p>Los miembros del Grupo de Acción promoverán el concepto de Estados del Puerto responsables e incentivarán la implementación de planes de control de Estados del Puerto basado en el Modelo de Sistema del estado del Puerto de FAO</p> <p>Se proporcionará a la FAO un inventario y análisis de las medidas de Estados del Puerto de las OROPs y de los miembros del Grupo de Acción</p> <p>Los miembros del Grupo de Acción han publicado una revisión de sus medidas nacionales de Estados del Puerto</p> <p>Los miembros del Grupo de Acción considerarán la adopción de la legislación tipo Acta Lacey</p>
7	<p>Llenar espacios críticos en el conocimiento y evaluación científicos</p>	<p>Los miembros del Grupo de Acción proponen establecer una pequeña red de instituciones para desarrollar modelos y realizar metaanálisis de la pesca INDNR</p>
8	<p>Atender las necesidades de los países en vías de desarrollo</p>	<p>Mejoras de los objetivos en MCV y el control de los Estados del Pabellón</p> <p>Atender los asuntos más amplios de la gobernabilidad en los países en vías de desarrollo</p> <p>Adaptar los intereses legítimos de los países en desarrollo sobre la pesca en alta mar</p>
9	<p>Promover un mejor uso de las soluciones tecnológicas</p>	<p>Aumentar la seguridad VMS</p> <p>Promover el mejor intercambio de información dentro de las OROPs</p>

PROPUESTA 1

Fortalecer la Red Internacional MCV

Uno de los incentivos económicos claves que permiten que la actividad de la pesca INDNR prospere es el bajo riesgo de ser atrapado. Crear una disuasión eficaz depende de desarrollar una percepción de que existe una probabilidad mucho mayor de que la pesca INDNR o el producto INDNR sea detectado y que, una vez detectado, multas severas sean aplicadas. Se han intentado aplicar sanciones tales como una lista negra, negar el acceso a puerto o al mercado y el procesamiento criminal. Algunos países y OROPs han sido más proactivos que otros. Sin embargo, incluso donde se han hecho serios esfuerzos, las naves pesqueras INDNR continúan siendo capaces de operar con relativa impunidad. El hecho es que la probabilidad de detección permanece baja. A pesar de los avances en tecnología, la posibilidad de arresto en el mar siempre va a depender del tamaño del área que va a ser vigilada. Las naves pesqueras INDNR son expertas en encontrar vacíos legales en los regímenes de fiscalización, infiltrarse en los mercados y buscar lugares más lejanos para el desembarco de la captura. Nuestra conclusión es que está más allá de la capacidad de estados individuales crear una disuasión eficaz que aumente tanto la probabilidad de detección como la eficacia de las sanciones.

El aumento en las actividades ilegales que ha acompañado a la globalización acentúa la necesidad de una fiscalización cooperativa transfronteriza. Un elemento clave es mejorar radicalmente la calidad de la información disponible para las agencias de fiscalización y su acceso a ella. El uso de la inteligencia humana es vital para dirigir la tecnología a un despliegue más eficaz. Los gobiernos y las OROPs deben trabajar en conjunto para establecer cuáles naves están pescando y dónde, lo que esas naves están capturando, quiénes son los propietarios de esas naves y rastrear sus capturas. Si ellos pueden hacer eso, se incrementarán sustancialmente las probabilidades de atrapar y procesar a los operadores INDNR. La primera propuesta del Grupo de Acción, por lo tanto, es fortalecer el flujo de información relativa a la actividad de la pesca en alta mar.

Existe actualmente una red voluntaria – la Red Internacional MCV – que proporciona un foro para profesionales de MCV de algunos de los 50 países y organizaciones miembros. La Red MCV coordina un amplio conjunto de información sobre la fiscalización de derechos de pesca a través de reuniones, programas de capacitación y un sitio Web. Lo más importante, es que la Red MCV intenta mantener una base de datos de los puntos de contacto para cada país miembro al cual se puede acceder a través de un sitio Web seguro, así como también de la información sobre las medidas de manejo y legislación nacionales.

La Red es una organización voluntaria, sin pago de membresía, que ha experimentado un crecimiento acelerado en un corto período. La falla principal de la Red a la fecha es que permanece como una entidad informal que no tiene recursos designados para realizar las tareas que se esperaba realizara. Debido a que todos sus funcionarios también tienen trabajos de tiempo completo, no son capaces de brindar un servicio adecuado a las demandas de una organización en rápido crecimiento. El consenso entre los funcionarios actuales de la Red, los miembros y los usuarios de la página Web es que, mientras la estructura actual ha servido bien a la Red, pero debido al tamaño de la Red y la incrementada demanda por información oportuna, ésta probablemente ha llegado a los límites de su eficiencia bajo las medidas actuales. No posee recursos independientes. Esto crea un círculo vicioso; dado que hasta ahora la información pertinente no es informada en el sitio Web, las agencias nacionales lo usan menos y se ha vuelto menos diligente al presentar información nueva. En resumen, el modelo es sólido, sin embargo escasean los recursos. (Cuadro 14)

Cuadro 14. La Red Internacional MCV

La Red Internacional MCV (Red internacional para la cooperación y coordinación de las actividades de monitoreo, control y vigilancia relacionadas con la pesca) es una medida de las organizaciones a cargo de actividades MCV relacionadas con la pesca, que han sido autorizadas por sus países para coordinar y cooperar con el objeto de evitar, desalentar y eliminar la pesca INDNR. Fue creada el 2001 sobre la iniciativa de un pequeño grupo de agencias nacionales de fiscalización con miras a tratar de mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades MCV a través de una incrementada cooperación, coordinación, recopilación e intercambio de información entre entidades nacionales.

La Red tiene un enfoque operacional e informal. Al igual que Interpol y la Organización Mundial de Aduanas, proporciona un foro para que profesionales se reúnan y discutan asuntos actuales de la MCV. Sin embargo, no tiene la intención de reemplazar al gobierno formal por medidas gubernamentales. La capacitación es también una parte importante de las actividades de la Red y en cada reunión hay presentaciones designadas de capacitación. Lo más importante es que la Red MCV mantiene una base de datos de puntos de contacto para cada país miembro así como también información sobre medidas de manejo nacional y legislación.

Desde su inicio, la Red ha crecido para incluir agencias y organizaciones de alrededor de 50 países. Desde su institución, los costos administrativos han sido llevados por el administrador de la red, que es actualmente la Administración Atmosférica y Oceánica Nacional (NOAA) en Estados Unidos. La página Web es ubicada y mantenida sobre una base voluntaria por la NOAA. Estados Unidos, que ha jugado un rol importante en el éxito de la Red a la fecha, también proporciona al presidente del comité asesor de la Red, en tanto que Sernapesca (Ministerio de Economía, Chile) proporciona los servicios de un Secretario Ejecutivo.

Algunos de los beneficios que se pretenden de la Red incluyen la distribución de información, el acceso a las bases de datos de información pertinente, el acceso a expertos en una serie de disciplinas, el acceso a información sobre naves pesqueras y el rápido contacto personal con funcionarios en otros países durante las investigaciones. El arresto de las naves INDNR *Viarso I* y *South Tomi* fue apoyado por eficaces nexos desarrollados a través de la Red MCV entre funcionarios de fiscalización en Australia, Sudáfrica y el Reino Unido.

Si miramos la forma en que la cooperación internacional se ha desarrollado en respuesta a otras formas de delito transfronterizo, podemos ver una clara tendencia hacia medidas cada vez más sofisticadas para la cooperación con el objeto de reunir información, compartir evidencia, fiscalizar el derecho y la ayuda mutua en respuesta a las amenazas tales como tráfico de narcóticos, tráfico de personas, contrabando de armas, evasión de impuestos, fraude serio y robo de vehículos automotores para cruzar la frontera. La necesidad de un foro para que las agencias de fiscalización se reúnan, intercambien información y adopten estándares y prácticas universales han llevado a instituir entidades tales como Interpol y la Organización Mundial de Aduanas (WCO)². Interpol se une con las fuerzas policiales alrededor del mundo y proporciona ayuda en la investigación y análisis criminal. La WCO busca luchar contra los delitos aduaneros y transnacionales relacionados. Lleva a cabo esto promoviendo y facilitando la comunicación y cooperación entre los miembros y con otras organizaciones internacionales. Tanto Interpol como la WCO mantienen bases de datos de información criminal (por ejemplo dinero falsificado) además de reunir y diseminar información a los puntos de contacto en los países miembros. Su propósito es mover información más allá de las fronteras. También son capaces de analizar datos con el objeto de proporcionar una visión global sobre delitos específicos, modelos de actividad y tendencia criminal. Ni Interpol ni WCO tienen el derecho de realizar investigaciones o dirigir la fiscalización y no participan en actividades operacionales. Muchas otras instituciones más nuevas, por ejemplo, la Unidad Europea contra las Drogas, fundada en 1994, sí tienen tales funciones, usualmente basadas en un tratado.

La clave para aumentar dramáticamente la eficiencia de la Red Internacional MCV es entregarle recursos designados y una medida de funcionamiento independiente, así como también una capacidad analítica más sofisticada. Tal recurso internacional designado, sería capaz de actuar como eje central de las comunicaciones para el intercambio de información entre autoridades nacionales de fiscalización así como también como un punto de referencia para la recopilación y análisis de información. Los analistas de datos designados serían capaces de sacar conclusiones a partir de corrientes de información

aparentemente no relacionadas, para proporcionarla a los miembros de la Red y para identificar posteriores áreas de trabajo. Agregaría significativamente a la capacidad nacional de fiscalización y aumentaría claramente la probabilidad de detectar y prohibir con éxito la actividad de la pesca INDNR en alta mar. Proveer capacitación y apoyo técnico a las autoridades fiscalizadoras en países en vías de desarrollo mejoraría dramáticamente el alcance y propósito de la Red propuesta.

Por último, lo que necesitan los profesionales de MCV es una red equipada con recursos económicos designados, capacidad analítica y la facultad de proporcionar capacitación y ayuda técnica a todos los profesionales de la Red MCV, y especialmente a aquellos en países en vías de desarrollo.

Los miembros del Grupo de Acción, trabajando en conjunto con autoridades del Gobierno de Estados Unidos, han decidido en consecuencia proporcionar recursos para aumentar la Red MCV existente con el objeto de mejorar su eficiencia y darle la facultad de proporcionar capacitación y apoyo técnico a las agencias fiscalizadoras de pesca en países en vías de desarrollo. De manera importante, proporcionará capacidad analítica designada. Las principales funciones de la aumentada Red Internacional MCV incluirían lo siguiente:

- La mantención de un sitio Web seguro como eje central de las comunicaciones para el rápido intercambio de datos e información
- La circulación de información actualizada sobre avistamientos y actividades de las naves INDNR
- El monitoreo de información sobre el movimiento de la nave y los productos
- Las predicciones de concentraciones de naves por temporada
- El mantenimiento de bibliotecas y bases de datos sobre: procesamientos, sanciones impuestas, legislación nacional, patrones y dueños de naves, listas de tripulantes, datos corporativos e informes de los medios de difusión
- La recopilación y análisis de datos no pesqueros extraídos de una variedad de fuentes tanto públicas como de otro origen
- La citación a reuniones regulares de los profesionales para intercambiar perspectivas sobre problemas actuales en la MCV y desarrollar estándares, protocolos y mejores prácticas internacionales
- Proporcionar capacitación y apoyo técnico, especialmente al personal de países en vías de desarrollo

El Grupo de Acción espera que otros países de pensamiento similar también vean el valor en esta iniciativa, que es compatible con los compromisos hechos en la Conferencia de St. John para fortalecer y mejorar los programas MCV alrededor del mundo, y contribuir a la aumentada Red MCV³.

PROPUESTA 2

Establecer un sistema mundial de información sobre naves pesqueras en alta mar

Uno de los mayores obstáculos en la lucha contra la pesca INDNR es la falta de acceso a información transparente y autorizada acerca de la propiedad, control y movimientos de naves pesqueras. El Grupo de Acción está convencido de que para los países comprometidos en detener eficazmente la pesca INDNR en alta mar, se requiere un esfuerzo coordinado para comparar y poner a disposición información objetiva e imparcial sobre las características, la propiedad previa y actual y las operaciones de las naves pesqueras en alta mar.

El Grupo de Acción propone, por lo tanto, la creación de una base de datos con base en Internet y públicamente disponible sobre información relativa a la flota mundial de pesca en alta mar. La base de datos uniría información ya disponible proveniente de un conjunto de fuentes, incluyendo registros de embarque, registros nacionales y regionales de naves, registros de seguros y registros corporativos. El objetivo es desarrollar un catálogo de información objetiva e imparcial sobre las características, la propiedad previa y actual y las operaciones de naves pesqueras en alta mar.

Esta es una propuesta esencial que atraviesa y refuerza todas las otras propuestas. El discernimiento clave que sustenta esta iniciativa es el hecho de que en tanto es posible para los operadores ilegales encubrir sus identidades, es difícil hacer eso en forma idéntica y con exactitud a múltiples partes. La habilidad de comparar información proveniente de múltiples fuentes es una capacidad forense crítica necesaria para las agencias de fiscalización. Esperamos que esa información mantenida en la base de datos se convierta rápidamente en un recurso crítico para las autoridades nacionales de fiscalización, las autoridades portuarias, las OROPs y otros sectores involucrados en la industria pesquera. Y en tanto esta iniciativa se preocupe de las naves pesqueras en alta mar, el sistema de información será probablemente de utilidad para funcionarios en Estados ribereños responsables de manejar la pesca extranjera en zonas económicas exclusivas.

Aunque el sistema mundial de información propuesto debería ser considerado como algo con un propósito totalmente diferente de los registros mantenidos por varias OROPs así como la FAO HSVAR (Cuadro 12, página 55), existen obvias sinergias. Aquellos registros, que están hechos alrededor de marcos legales que controlan el suministro y uso de información contenida en ellos, existen con propósitos específicos y claramente definidos. En la mayoría de los casos, el registro trae consigo consecuencias legales explícitas o implícitas. Ese no sería el caso con el sistema mundial de información, que no sería un registro en el sentido tradicional, sino un depositario de información y vínculos con otras fuentes de información. Un usuario del sistema sería, de este modo, capaz de ver si a una embarcación en particular se le ha entregado una autorización nacional de pesca en alta mar o aparece en una o más listas de la OROP. Sin embargo, es importante que ni el usuario ni el administrador del sistema de información tenga ningún rol en la decisión cualitativa para colocar a la embarcación dentro o fuera de la lista de la OROP en cuestión.

Esperaríamos que tanto la FAO como las OROPs fueran proveedores claves de datos para el sistema mundial de información. A largo plazo, esperaríamos que un sistema mundial de información pudiera ser totalmente integrado tanto con la aumentada Red MCV como con cualquier evolución futura de la FAO HSVAR. La propuesta del Grupo de Acción ha sido diseñada con este objetivo en mente.

Un modelo potencial para un sistema mundial de información ya existe en la forma del Sistema Europeo de Información de la Calidad de Embarque (European Quality Shipping Information System, Equasis). Equasis fue creado el 2000 por un pequeño grupo de importantes administraciones marítimas⁴ para ayudar en la lucha contra el embarque subestándar proporcionando una fuente de información objetiva, independiente e imparcial sobre la flota mercante mundial. Esto permite a todos los sectores de la industria (aseguradores, empresas de fletes, dueños de carga, bancos, administraciones de puerto)

tomar decisiones informadas acerca de si dirigir un negocio con barcos particulares o dueños de barcos. Tiene la facultad de exponer el embarque subestándar y promover la discriminación positiva en favor de naves de calidad. No es una agencia de fiscalización y la información que proporciona es real: no intenta clasificar los barcos o evaluar la calidad de los datos que se le proporcionan.

La información está disponible en Equasis en una base de barco por barco sobre naves mercantes de más de 100TB (alrededor de 75.000 naves están actualmente en la base de datos). Los datos son obtenidos de más de 36 proveedores públicos y privados de información, incluyendo las secretarías de los memorandos regionales sobre el control de Estados del Puerto, la Guardia Costera de Estados Unidos, las sociedades más importantes de clasificación de barcos, Clubes P&I (los aseguradores de barcos mercantes) y el Lloyd's Register⁵. Estos datos son regularmente actualizados por los proveedores.

El Grupo de Acción confía en que el modelo Equasis pueda ser aplicado con relativa facilidad a naves de pesca en alta mar. Además de la información general del tipo sustentado por Equasis sobre naves mercantes, la información a mostrar puede incluir, por ejemplo:

- Autorizaciones del Estado del Pabellón para pescar
- Estatus de la nave en los registros de la OROP
- Información sobre listas negras previas por parte de las OROP y los Estados Costeros
- Estatus de entrada en la FAO HSVAR
- Informes de las inspecciones nacionales, condenas y multas
- Informes de las inspecciones y detenciones en los Estados del Puerto
- Informes de los abordajes e inspecciones dentro de áreas regulativas de la OROP
- Detalles del capitán y patrón de pesca
- Detalles de hardware VMS y depositario de datos
- Fotografías a color de la nave
- Detalles del beneficiario así como el propietario directo

El sistema de información de naves tiene la intención de exponer y desalentar la pesca INDNR. Utilizando las mejores características de las bases de datos existentes y recurriendo a las mejores prácticas en la industria de embarque mercante, la base de datos puede permitir a las agencias nacionales de fiscalización, a las administraciones de puerto y a las OROPs tener un mayor acceso a la información relativa a naves pesqueras y sus operadores, de la actualmente disponible y sin necesidad de múltiples búsquedas de registros de embarque y registros de naves pesqueras. Algunos de los beneficios que pueden lograrse incluyen los siguientes:

- La amplia disponibilidad de información sobre la historia del registro y el perfil de propiedad de las naves pesqueras harían más difícil para los operadores INDNR hacer negocios. Por ejemplo, la información en la lista negra actual de la OROP y la desinscripción puede encontrarse disponible para los corredores marítimos y el presunto comprador de naves, o para Estados que consideran su inscripción o uso de su pabellón. Cuando la legislación nacional lo permita, esto puede ser unido a prohibiciones de compra o al registro de tales naves.
- La información relacionada con las inspecciones de puerto previas pueden alertar a los Estados del Puerto y a las autoridades de fiscalización de la necesidad de ejercer una vigilancia particular con respecto a barcos o pabellones específicos. Las naves cuya propiedad beneficiaria sea confusa pueden ser objeto de intenso escrutinio o se les puede restringir completamente el acceso a puerto.
- Un sistema mundial de información apoyaría los esfuerzos por parte de las OROPs para establecer listas confiables de naves pesqueras autorizadas y para evitar que naves pesqueras INDNR operen en sus áreas de competencia. Las OROPs serían tanto proveedores de datos como usuarios de ellos y el sistema mundial de información apoyaría los esfuerzos para armonizar los registros regionales.

- El acceso público abierto al sistema mundial de información superaría algunas de las limitaciones en los registros actuales sin dañar su integridad. Permitiría nombrar y avergonzar a los operadores INDNR así como también la toma de decisiones informadas sobre el acceso a una pesquería particular.

Además de los beneficios obvios del acceso abierto a información imparcial y transparente sobre naves pesqueras, un sistema mundial de información tiene el potencial de convertirse en una herramienta poderosa de manejo y cumplimiento a largo plazo. Si existe un mayor apoyo a una base de datos mundial, es imaginable que el ingreso en esa base de datos pueda convertirse en un requisito obligatorio para cualquier nave que pesque en alta mar. El estatus de una nave en la base de datos puede en sí proporcionar una base sólida para la acción coordinada regional o unilateralmente (por ejemplo la prohibición de importar un producto capturado por una embarcación no registrada o la negación de acceso a puerto). Por último, aplicando lo precedente a los artículos 21 y 22 del Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces, si existe un sistema hermético de registro mundial para naves pesqueras, se puede afirmar que la falta de registro crea una prima de derecho para otros Estados para actuar contra una nave en alta mar no inscrita.

PROPUESTA 3

Promover una mayor participación en el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces y el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO

La necesidad de una participación universal en el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces se ha enfatizado repetidas veces en numerosas resoluciones de las NNUU y otras entidades internacionales. Simplemente no es aceptable que, después de diez años de haber sido adoptada, sólo 56 Estados hayan firmado sus medidas. El ingreso reciente por parte de Belice, Estonia, Kiribati, Guinea y Liberia es alentador, sin embargo, se necesita hacer mucho más para acelerar el paso de la adhesión por parte de otros Estados con importantes intereses pesqueros.

El Acuerdo de Poblaciones de Peces es sin duda el acuerdo mundial más amplio relacionado con la conservación y manejo de poblaciones de peces en alta mar. Como producto de negociaciones multilaterales, este Acuerdo puede no ser perfecto, sin embargo, es irrefutablemente un paso gigantesco en la dirección correcta. No obstante, no puede lograr su potencial total a menos que los Estados del pabellón, los Estados pesqueros y los Estados ribereños formen parte de él. A menos que, y hasta que todos los estados pesqueros claves se conviertan en parte del Acuerdo y cumplan con sus obligaciones, la pesca en alta mar no reglamentada permanecerá como un problema importante.

En el largo plazo, es importante que todas las partes de la Convención del Derecho del Mar (actualmente 149) formen parte del Acuerdo, para que, como originalmente era la intención, exista una conexión intacta entre las medidas de la Convención y las medidas del Acuerdo en proceso de implementación. Es probable que esto demore. A corto plazo, es especialmente importante que todas las naciones que pescan en alta mar y los reales y potenciales Estados del Pabellón, particularmente aquellos que tiene una historia de relaciones con la pesca INDNR, formen parte del Acuerdo e implementen dichas medidas para sus flotas. Las oportunidades para navegar libremente pueden, de tal modo, ser minimizadas a través del compromiso de tantos actores como sea posible para formar parte de la red de obligaciones legales existente.

Como una medida inmediata, el Grupo de Acción hará esfuerzos especiales, incluyendo por medio de representaciones diplomáticas conjuntas, para incentivar a los siguientes países a formar parte del

Acuerdo de Poblaciones de Peces y, cuando sea pertinente, del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO, tan pronto como sea posible. Estos países claves incluyen a aquellos que ya son miembros de dos o más medidas regionales de alta mar (de este modo teniendo un claro interés en la pesca en alta mar) así como también aquellos que son Estados del Pabellón de naves pesqueras en alta mar. (Tabla 5)

La expectativa de una Conferencia de las Naciones Unidas a realizarse en mayo del 2006 con el propósito de determinar la eficacia del Acuerdo, proporciona una oportunidad ideal para que los miembros del Grupo de Acción planteen el asunto de una mayor participación.

Tabla 5. Países que no forman parte de UNFSA y/o del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO

	No partes de UNFSA	No partes de Acuerdo de Cumplimiento FAO
Argentina	●	
Bolivia	●	●
Camboya	●	●
Corea	●	
Filipinas	●	●
Guinea Ecuatorial	●	●
Georgia	●	
Honduras	●	●
Japón	●	
México	●	
Nicaragua	●	●
Panamá	●	●
Polonia	●	●
San Vicente y las Granadinas	●	●
Sierra Leona	●	●
Vanuatu	●	●
Venezuela	●	●

PROPUESTA 4

Promover una mejor gobernabilidad en alta mar mediante:

- (a) El desarrollo de un modelo para la gobernabilidad mejorada por parte de las OROP**
- (b) Una revisión independiente del desempeño de la OROP**
- (c) El incentivo de las OROP para trabajar más eficientemente a través de una mejor coordinación y uso de medidas del puerto y de comercio**
- (d) El apoyo a las iniciativas para situar toda la pesca en alta mar no reglamentada bajo una gobernabilidad eficaz**

No obstante el rol crítico asignado a ellas, la eficiencia de las OROPs varía ampliamente. Ha existido un creciente reconocimiento internacional de la necesidad de las OROPs de desempeñarse mejor, tanto individual como colectivamente, así como la necesidad de un aumento en la cooperación entre ellas en asuntos de preocupación común. Sin embargo, permanece el caso que los mandatos de muchas OROPs, instituidas previo a la entrada en vigencia del Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces, aún no refleja adecuadamente los requerimientos mínimos establecidos en el artículo 10 de ese Acuerdo o los principios para el manejo establecidos en el artículo 5. Esto ha sido reconocido por la FAO. Ya en el 2002, un grupo de expertos internacionales concluyó que, para implementar eficazmente instrumentos internacionales de pesca, es necesario fortalecer las entidades regionales de pesca para asegurar que cumplen con los estándares establecidos para ellas por los instrumentos internacionales pertinentes, que poseen los mandatos necesarios y que están capacitadas para realizar las funciones atribuidas a ellas⁶.

El Acuerdo sobre Poblaciones de Peces depende de una red divergente de OROPs para implementar sus medidas. Sin embargo, la desventaja es la ausencia de una propuesta sistemática en la mayoría de las OROPs para la implementación del Acuerdo. Esto fue considerado como un obstáculo importante para la implementación por parte del Secretario General de las NNUU en su informe del 2004 sobre el estatus del Acuerdo⁷. No existen medios eficaces para el entendimiento cruzado entre las OROPs sobre mejores prácticas. Ni existe allí un mecanismo mediante el cual los miembros de las OROPs (y los Estados que pescan en un área pero no se unen a la OROP pertinente) puedan ser tomados en cuenta por su manejo de alta mar o por los recursos transfronterizos.

Un modelo para la gobernabilidad mejorada de las OROP

Claramente no es posible reformar las OROPs a través de una especie de proceso mundial descendente. Eso sería tanto interminable como ignorar la realidad que para ser eficaz, la reforma tiene que ser progresiva, estar basada en la dinámica política dentro de cada región e informada por un proceso de rigurosa autoevaluación contra criterios objetivos y de base amplia. Los miembros de cada OROP deben tener el mandato que le concedieron.

Actualmente se está formando un consenso internacional alrededor de la necesidad de reformar las OROPs e iniciar procesos para mejorar su desempeño. De hecho, los procesos de reforma ya se han iniciado en algunas OROPs, tales como NAFO, NEAFC e ICCAT. Los miembros del Grupo de Acción han tenido un rol importante al presionar por tales procesos. Lo que este Grupo ha tratado de hacer es

identificar donde influenciar para enfrentar y proporcionar incentivos adicionales a los procesos internacionales en curso.

Como un paso inicial, el Grupo de Acción recomienda una directriz para evaluar el desempeño de las OROPs. Esto está establecido en el Apéndice 3. La directriz no es extensa, sin embargo tiene la intención de reflejar las mejores prácticas en la implementación de instrumentos internacionales de pesca. Tiene la intención de incentivar la autoevaluación por parte de las OROPs y de ayudar en las discusiones de reforma internas de la OROP a corto plazo. El objetivo es incentivar el cambio desde adentro.

Los miembros del Grupo de Acción promoverán activamente la aplicación de estas directrices a través de las OROPs de las cuales son miembros y a través de otros foros multilaterales. En particular ellos incentivarán a las OROPs de las cuales son miembros para que determinen una autoevaluación inicial no más allá de julio del 2007. Los miembros del Grupo antes mencionado también creen que los procesos de evaluación y revisión deberían ser transparentes, con las evidencias y resultados de tales procesos totalmente disponibles.

Para permitir que las directrices sean desarrolladas posteriormente, el Grupo de Acción también propone delegar, inmediatamente después de lanzar este informe, un panel independiente de alto nivel para desarrollar un modelo de OROP basado en una evaluación más extensa de mejores prácticas en todo el mundo.

Revisión independiente del desempeño de la OROP

Los miembros del Grupo de Acción son de la opinión de que es necesario que todos los asociados exijan eficiencia y responsabilidad estableciendo metas claras que tienen que alcanzar los Estados respecto de las OROPs de las que son miembros. Declaraciones de mejores prácticas para las OROPs pueden proporcionar criterios objetivos para incentivar una propuesta más sistemática y consistente para asegurar que las medidas regionales cumplan con los estándares establecidos por los instrumentos internacionales de pesca. Sin embargo, cualquier evaluación del desempeño que simplemente proporcione un resumen del estado del mundo en una fecha en particular es de uso limitado.

Para lograr esto, el Grupo de Acción incentivará el inicio de un proceso de revisión y evaluación independiente para las OROPs dirigido a producir evaluaciones críticas de su desempeño comparándolo con el modelo en desarrollo. Una revisión regular de un modelo de OROP en evolución permitiría a la comunidad internacional identificar claramente las áreas en las cuales las OROPs no logran los estándares requeridos por el Acuerdo de Poblaciones de Peces y otros instrumentos internacionales de pesca pertinentes, los obstáculos a ser superados y la forma de remediar la situación. Para ser eficaz, tal proceso necesitaría tener suficiente credibilidad para atraer la atención a nivel político sobre las tendencias y los vacíos en el manejo y conservación eficaz de los recursos en alta mar.

Incentivar a las OROPs a trabajar más eficientemente a través de una mejor coordinación y uso de medidas de puertos y de comercio

Las entidades regionales han proliferado alrededor del límite geográfico de poblaciones o especies. Esto refleja la noción de que la unidad de manejo es la población de peces; y que para ser real, las medidas de conservación y manejo deberían ser eficaces a través de toda el área de la población afectada. Está siendo cada vez más reconocido sin embargo, que, en el caso de algunas especies, particularmente aquellas altamente migratorias, existen importantes interacciones entre poblaciones de peces en diferentes regiones así como también entre especies asociadas con o dependientes de poblaciones objetivo.

El enfoque de especies específicas parece también ser fundamentalmente inconsistente con el enfoque ecosistémico de manejo⁸.

Las interacciones entre las poblaciones y especies ayudan a las interacciones entre las medidas de manejo, ya sea en relación, por ejemplo, a las cuotas establecidas para las especies de atún que migran entre regiones o en relación a las medidas tomadas para evitar la captura incidental de aves marinas migratorias. Cuando las naves pesqueras se mueven entre regiones y operan bajo diferentes OROPs, es probable que existan efectos consiguientes en las medidas tomadas para reducir el exceso de capacidad pesquera y abordar la pesca INDNR. Incluso sin interacciones directas entre especies y medidas de manejo, habría un beneficio sustancial en una distribución sistemática de conocimiento entre las OROPs. Nuevos desarrollos en propuestas de manejo, prácticas de pesca y técnicas de evaluación, así como también nuevos descubrimientos en investigación de mayor importancia potencial necesitan ser ampliamente compartidos.

Otra justificación particularmente concluyente para una mayor coordinación entre las OROPs es el hecho de que sólo los países más desarrollados están en posición de mantener la siempre creciente lista de entidades internacionales. Esto prolonga la ventaja de los países desarrollados – especialmente aquellos que son miembros de todas las OROPs – por sobre los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales no son capaces de trabajar ni siquiera para una OROP. Incluso en los países desarrollados, se tiene conciencia de que existe insuficiente experiencia científica para trabajar adecuadamente con múltiples OROPs en alta mar si estas continúan creándose a gran escala.

Factores de esta naturaleza argumentan firmemente a favor de la necesidad de una mejor coordinación entre las OROPs. Ha habido un aumento en el reconocimiento de esta necesidad en años recientes. Por ejemplo, la FAO auspicia una reunión bienal de entidades pesqueras regionales y Japón propone que en el 2007 se cite a una reunión sobre las OROPs relativas al atún.

Un primer paso hacia adelante puede involucrar el examinar las sinergias entre las cinco OROPs con jurisdicción sobre atunes altamente migratorios (CCSBT, IATTC, ICCAT, IOTC y WCPFC) con miras a identificar áreas para futura cooperación. Con la reciente institución de la WCPFC, la cobertura por parte de las OROPs relativas al atún es casi mundial y existen importantes oportunidades para una cooperación más cercana en varias áreas claves. El atún es un producto internacional, comercializado en un número relativamente pequeño de mercados internacionales sin importar su origen. Las flotas que pescan atún se trasladan mucho y transfieren fácilmente sus esfuerzos de una región a otra (recientemente, por ejemplo, 60 naves taiwanesas desplazadas del Pacífico Este se trasladaron al Océano Indico).

De modo interesante, la necesidad de mayor consistencia entre las OROPs relativas al atún también ha sido observada en la industria. En noviembre del 2004, por ejemplo, tres de las más grandes compañías europeas productoras de atún hicieron una representación conjunta a ICCAT, IOTC, IATTC y WCPFC comentando sobre “la degradación del proceso para tomar decisiones” en las OROPs y recomendando una serie de pasos para mejorar la calidad de la regulación internacional⁹.

Todas las OROPs relativas al tienen medidas en sus instrumentos constituyentes que fomentan la cooperación con otras OROPs. Sin embargo, hasta la fecha la cooperación ha sido mayormente restringida a cooperación administrativa entre secretarías. Si las OROPs van a reunir listas negras de pabellones o naves, ¿estas no deberían ser compartidas con otras OROPs? De forma similar, si se van a desarrollar medidas de clasificación para proporcionar un medio en el mundo mercantil para distinguir productos legales de productos INDNR, ¿por qué no vincular estos planes? ¿Por qué no trasladarlos a todos al estándar más exigente usado hasta ahora?

Algunas de estas áreas donde la cooperación fortalecida es probable de producir resultados tangibles más rápidamente son:

Registros compartidos sobre naves: Todas los registros de naves de pesca de OROPs relativas al atún, ya sea que se encuentren operando, o se considere que estén operando. Además, diferentes registros de naves son mantenidos por la Agencia de Pesca del Foro del Pacífico Sur en la región del Pacífico y, mundialmente, por la FAO (HSVAR). Debido a los movimientos de naves entre los océanos, así el cambio de pabellones, estos registros necesitan ser compatibles. Debería ser posible para las OROPs relacionadas mantener una lista de naves comunes a partir de la cual OROP individuales tuvieran un subconjunto identificado de naves autorizadas para operar en su área de pesca. Esta lista de naves podría estar unida a otras medidas comunes, tales como sistemas sobre documentación de captura y planes de inspecciones de puerto así como también al sistema de información mundial sobre naves pesqueras en alta mar.

Sistemas comunes sobre documentación de captura: Varias OROPs han desarrollado planes de información de comercio y sistemas sobre documentación de captura a variados niveles de complejidad (ICCAT, CCSBT, CCRVMA), Aunque indicaciones preliminares son de que algunos de tales planes pueden funcionar como un medio de combatir la pesca INDNR, se necesita trabajar mucho más en términos de asegurar la compatibilidad entre los sistemas de documentación de captura en diferentes regiones y asegurar que tales sistemas sean infalibles¹⁰. Creemos que tales planes deberían ser aplicados a todas las principales especies INDNR y deberían abarcar todas las fases de producción, comercialización y marketing. Para combatir el abuso, el diseño básico de la documentación de captura y comercialización necesita ser estandarizada y más segura. La FAO ha desarrollado principios útiles que pueden ser aplicados para este propósito¹¹.

Análisis de flujos de comercialización y finanzas: La naturaleza estacional y migratoria de la pesca mundial del atún implica que el atún es un producto mundial. La materia prima para las fábricas de conservas es frecuentemente transportada grandes distancias por mar, desde las áreas de pesca a las principales regiones procesadoras. Un análisis detallado de estos flujos de comercialización podrían ayudar a determinar puntos útiles de intervención para exponer o influir en los flujos financieros subyacentes que apoyan la pesca no sustentable.

La estructura fundamental para este tipo de coordinación ya existe. Lo que se necesita es una mejor cooperación operacional por parte de las OROPs y decisiones pertinentes por parte de sus entidades gobernantes. Los miembros del Grupo de Acción trabajarán con otros países para lograr esto.

A un nivel más amplio, pertinente a todas las OROPs, medidas relacionadas con la comercialización pueden tener un rol importante al momento de promover prácticas de pesca sustentable. Observamos en el Capítulo 2 que las medidas pueden variar de medidas restrictivas de comercialización y sistemas de documentaciones de captura aplicadas por las OROPs, a boicots por parte de los consumidores, planes de ecoetiquetado e iniciativas con base en la industria, todas ellas basadas en nociones de responsabilidad social empresarial.

El Grupo de Acción está menos optimista acerca de la eficacia de otras medidas de comercialización y de mercado. Instintivamente, una combinación del ejercicio de la responsabilidad social empresarial, opciones de compra responsable por parte de los principales compradores mayoristas, planes de cadena de custodia y acción del consumidor, respaldada por la acción del gobierno para apoyar la fiscalización de las reglas de conservación, parecería que ofrecen una solución para limitar las formas en que el producto INDNR pueda llegar al mercado, sin embargo quedan serias preguntas acerca de la aplicación de tales medidas en los países en vías de desarrollo y nuevos grandes mercados, como China.

En tanto el trabajo encargado por el Grupo de Acción¹² nos ha ayudado a identificar algunas de las características de planes exitosos, es claro que poco se sabe acerca de si la demanda corporativa por pesca sustentable es dirigida por la exigencia de los consumidores por productos sustentables, o si el suministro corporativo es por otras razones tal como la responsabilidad social empresarial. Existe una necesidad de ser capaces de cuantificar con más exactitud el efecto preciso de las medidas de comercialización y de mercado para ayudar a lograr las metas de conservación y manejo.

También existe una necesidad de reunir evidencia concluyente con la cual probar el efecto en el mercado, así como también en la sustentabilidad, de los programas voluntarios de ecoetiquetado tal como realmente lo tiene la iniciativa del Consejo Marino de Administración. La investigación también necesita enfocarse en los costos económicos reales de tales planes, incluyendo los costos directos, indirectos, únicos y recurrentes que hay que acatar, así como también las potenciales implicaciones WTO de los fondos gubernamentales para planes independientes.

Apoyar las iniciativas para colocar a toda la pesca en alta mar no reglamentada bajo una gobernabilidad eficaz

Ya se ha advertido la existencia de vacíos geográficos y biológicos importantes en la cobertura de OROPs de alta mar (ver página 46 y figuras 1 y 2, páginas 50-51). Algunas pesquerías de alta mar están completamente no reglamentadas. Es de particular interés la pesca de arrastre de fondo en alta mar que tiene como objetivo montañas submarinas, crestas oceánicas, bancos y otras características del fondo del océano en el Atlántico Norte, el Atlántico Sureste, el Pacífico Sur y Norte y el Océano Índico Sur. La mayoría de las áreas en alta mar en las cuales se realiza este tipo de pesca no están cubiertas por OROPs con competencia para regular la pesca y en algunas áreas se reconoce que existen serios problemas con los informes erróneos y la falta de informes sobre capturas a los Estados del Pabellón¹³.

Lo que se necesita es establecer medidas para el manejo donde no exista ninguna, y fiscalizarlas eficazmente, antes que las pesquerías no reglamentadas sean depletadas. Es importante que toda la pesca de alta mar no reglamentada sea colocada bajo un manejo eficaz, ya sea creando nuevas OROPs donde no exista ninguna, o extendiendo la cobertura de las OROPs existentes. Es también importante asegurar que las OROPs se encarguen de la necesidad de las medidas de conservación y manejo relativas a la captura incidental y a la protección de la biodiversidad. Estas pueden incluir, cuando sea necesario, la adopción de criterios de base científica para designar áreas cerradas alrededor de montañas submarinas y prohibir el uso de ciertos tipos de aparejo dañinos¹⁴.

El Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces, no obstante su énfasis en los enfoques ecosistémico y precautorio para el manejo de la pesca y del océano, se aplica sólo a poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. Sin embargo, los Estados que pescan distintas poblaciones de peces ya están sujetos a la obligación establecida en la Convención del Derecho del Mar para cooperar con la conservación y manejo de la pesca. En tanto que el Acuerdo de Poblaciones de Peces es un instrumento que da efecto y elabora sobre principios que ya eran inherentes al Acuerdo como parte de ese deber general, luego sigue que los principios de conservación y manejo que están elaborados en el Acuerdo deberían ser aplicados a distintas poblaciones de peces en alta mar así como también a poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. Esto incluye las obligaciones básicas para conservar la diversidad biológica y para aplicar el enfoque precautorio.

En realidad, en un paso importante, la Organización de Pesca para el Atlántico Sudoriental (SEAFO) ya ha aplicado los principios del Acuerdo de Poblaciones de Peces para manejar poblaciones discretas que se encuentran en alta mar. SEAFO no distingue explícitamente entre poblaciones de peces transzonales en alta mar y otras distintas, pero aplica a ambos los principios de manejo establecidos en el Acuerdo de Poblaciones de Peces.

Por último, es decisión de los países con los intereses más inmediatos, tomar la conducción de colocar las poblaciones de peces no reglamentadas bajo manejo internacional. Esto está siendo realizado en el Pacífico Sur, por ejemplo, por Australia, Chile y Nueva Zelanda, quienes recientemente tomaron la iniciativa de convocar conferencias entre los Estados interesados en la institución de una nueva OROP para la conservación y manejo de las poblaciones de peces no reglamentados hasta la fecha en el Océano Pacífico Sur.

PROPUESTA 5

Adoptar y promover directrices sobre el desempeño del Estado del Pabellón

Comparada con la flota mercante mundial, la flota mundial de pesca en alta mar es comparativamente no reglamentada y sufre de una falta de transparencia sobre quién posee y maneja estas naves. Las naves pesqueras como categoría están exentas de muchas de las convenciones OMI que se aplican a embarcaciones mercantes. En un mundo que está cada vez más conciente de la importancia de la seguridad marítima, la estabilidad y el respeto por los derechos humanos, esta situación es anómala y problemática.

Debido a la relativa falta de medidas regulatorias dirigidas específicamente a las naves pesqueras, un número de instrumentos internacionales de pesca incluyen medidas dirigidas a requerir que los Estados del Pabellón ejerzan mayor control sobre dichas naves. Existe una clara tendencia a requerir que (a) la pesca en alta mar sea expresamente autorizada por el Estado del Pabellón, (b) el Estado del Pabellón mantenga registros de todas las naves a las cuales se les ha otorgado una autorización y (c) estos registros sean comparados a niveles regional y global por las OROPs y la FAO. Desafortunadamente, estas obligaciones se ven reflejadas de diferentes formas en diferentes instrumentos y todavía no son aplicadas universal y consistentemente por los Estados del Pabellón.

Para ayudar a abordar el problema de los Estados del Pabellón que no se mantienen fieles a sus responsabilidades internacionales, el Grupo de Acción propone un conjunto de directrices preliminares sobre el desempeño de los Estados del Pabellón con respecto a las naves de pesca en alta mar. Las directrices propuestas, que están establecidas en el Apéndice 4, están basadas en las obligaciones de dichos Estados con respecto a las naves pesqueras establecidas en los instrumentos internacionales de pesca. Se debería enfatizar que las directrices sugeridas se relacionan sólo a las obligaciones relativas a la pesca de los Estados del Pabellón. Ellas no tienen la intención de duplicar la acción que OMI está realizando para desarrollar directrices relativas a naves sobre el desempeño del Estado del Pabellón para la seguridad de las naves y el control de la contaminación.

Las directrices propuestas constituyen criterios que podrían ser usados por los miembros del Grupo de Acción y por otros para evaluar independientemente el desempeño de los Estados del Pabellón con respecto a la pesca. En efecto, dichas directrices son una afirmación de mejores prácticas para los Estados del Pabellón de las naves de pesca en alta mar. Ellas pueden ser usadas para determinar, en forma objetiva y transparente, si los gobiernos de los Estados del Pabellón están tomando con seriedad sus responsabilidades relacionadas con la pesca. Esto permitirá a todos los sectores involucrados en la pesca en alta mar tomar decisiones adecuadas incluyendo: los propios gobiernos de los Estados del Pabellón, los Estados del Puerto (que pueden adoptar una política de inspección de pabellones de bajo desempeño), OROPs, ONGs, compañías pesqueras responsables (que pueden no desear ser asociados con ciertos Estados del Pabellón), compradores corporativos responsables y consumidores. Estos esfuerzos podrían ser apoyados por una campaña de educación pública de amplia base para explicar el problema de los Estados del Pabellones de bajo desempeño y catalizar el apoyo público para la acción. Esta es un área donde las ONGs y los grupos industriales tienen una experiencia particular y pueden ser de mucha ayuda.

Existe un precedente para este tipo de acción. La Mesa de Discusión de las Organizaciones de Industrias de Embarque (*Round Table of Shipping Industry Organisations*), que representa una proporción sustancial del tonelaje mundial y una amplia sección transversal de los intereses de embarque¹⁵, ha desarrollado recientemente su propio conjunto de directrices sobre el desempeño del Estado del Pabellón. Los objetivos establecidos de estas directrices son fomentar que los dueños de barcos y dueños de carga examinen si un Estado del Pabellón tiene suficiente solidez antes de usarlo; y fomentar que los dueños de barcos y los operadores presionen a los gobiernos de sus pabellones para realizar cualquier mejora que pueda ser necesaria, especialmente en relación a la seguridad de la vida en el mar,

la protección del medioambiente marino y las medidas de condiciones de vida y de trabajo apropiadas para los navegantes.

Establecer y aplicar estándares basados en mejores prácticas no sólo fortalece los esfuerzos para exponer y desalentar la pesca INDNR sino también apoya las iniciativas de exponer e impedir que los Estados del Pabellón irresponsables acepten naves pesqueras en sus registros.

El objetivo debe ser ejercer presión para lograr que todos los Estados del Pabellón cumplan con sus obligaciones en lo que respecta a sus flotas pesqueras registradas. En el análisis final, la amplia aceptación de los estándares internacionales mínimos (por ejemplo a través del Comité de Pesca de la FAO) aumentaría la posibilidad de una acción legal contra los Estados del Pabellón que no se han mantenido fieles a sus responsabilidades.

PROPUESTA 6

Apoyar el mayor uso de medidas de comercialización y uso de puertos mediante:

a) La promoción del concepto de Estado del Puerto responsable, la promoción del Modelo de Sistemas de Medidas del Estado del Puerto de FAO como estándar internacional mínimo para los controles regionales de los Estados del Puerto y el apoyo a la propuesta de la FAO para desarrollar una base de datos electrónica de las medidas de dichos Estados.

(b) la revisión de las medidas nacionales del Estado del Puerto para asegurar que cumplan con los estándares internacionales mínimos

(c) el fortalecimiento de la legislación nacional que controla la importación de productos INDNR

El uso proactivo de controles de los Estados del Puerto pueden ser un arma eficaz contra las operaciones de pesca INDNR. Sin embargo, la forma en que los vacíos legales en el sistema de documentación de captura de CCRVMA han sido aprovechados por lo operadores INDNR sugiere que la mejor armonización y coordinación entre los Estados será esencial si se van a superar las limitaciones prácticas de tales sistemas. La clave es asegurar que los controles al Estado del Puerto sean aplicados amplia y consistentemente con el objeto de evitar el desarrollo de los conocidos puertos de conveniencia. Ahora, en tanto el Derecho del Mar enfatice la primacía de la jurisdicción del Estado del Pabellón, la jurisdicción del Estado del Puerto es opcional, con algunas excepciones limitadas. Mientras la jurisdicción del Estado del Puerto continúe siendo opcional, algunos de esos Estados serán capaces de atraer negocios de barcos que son operados violando los estándares internacionales.

Estados del Puerto responsables

El Grupo de Acción considera que un **Estado del Puerto responsable está obligado a hacer el mayor uso posible de su jurisdicción bajo el Derecho Internacional en progreso de sus propios derechos e intereses así como también de los intereses de la comunidad internacional en el manejo y conservación sustentable de los recursos marinos vivos de alta mar.** Una vez que una nave está en

uno de los puertos, el Estado del Puerto necesita ser capaz de actuar decididamente. Para hacer esto, una legislación nacional eficaz debe ubicada, así como mecanismos de cooperación para coordinar una acción con otros Estado del Puerto, Estados del Pabellón y Estados de Mercado.

Modelo de Sistemas de Medidas del Estado del Puerto de FAO

A nivel regional, y dentro de las OROPs, el Grupo de Acción apoya firmemente la adopción del Modelo de Sistemas de Medidas del Estado del Puerto de FAO como el estándar internacional mínimo para los controles de dichos Estados. Los miembros del Grupo de Acción trabajarán en conjunto para promover la aplicación más amplia posible del Plan Modelo.

El Grupo de Acción también apoya la propuesta de la FAO de establecer una base de datos electrónica para poner a disposición de los Estados del Puerto, Estados Costeros, Estados del Pabellón y OROPs la información sobre las medidas que otros Estados del Puerto han aplicado con el objeto de desarrollar sus propios programas para abordar la pesca INDNR. El intercambio de información sobre la práctica del Estado de esta manera marca la pauta e induce a otros Estados a tomar una acción similar en el futuro. El progreso de establecer la base de datos hasta la fecha ha sido lento debido a la falta de fondos. Como una demostración práctica del apoyo a la propuesta de la FAO, y como una contribución al trabajo de la FAO a este respecto, el Grupo de Acción ha preparado un inventario y análisis de las medidas del Estado del Puerto aplicadas por los miembros de dicho Grupo y OROPs de alta mar¹⁶.

En tanto varias OROPs han comenzado a adoptar planes más amplios de control del Estado del Puerto, para la mayor parte estos planes permanecen procesalmente débiles y, en algunos casos, son voluntarios. Por esta razón, las medidas del Estado del Puerto continuarán siendo sólo tan enérgicas como los Estados que las fiscalizan.

Existe una urgente necesidad de desarrollar medidas regionales para el control del Estado del Puerto en conformidad con las líneas del Modelo de Sistemas de la FAO que especifiquen las acciones de monitoreo y de fiscalización que se van a tomar por parte de los Estados del Puerto, incluyendo las directrices de inspección. Para cerrar los vacíos legales, tales medidas deben ser amplias y deben fomentar la cooperación de los Estados del Puerto que no son además Estados pesqueros ni miembros de la OROP afectada. Cuando sea necesario, las OROPs pueden necesitar considerar mecanismos de distribución de costos para ayudar a Estados del Puerto en vías de desarrollo en la implementación de planes acordados regionalmente. Los acuerdos regionales idealmente se desarrollarían alrededor de movimientos mundiales de comercio ya existentes, alineando así los intereses comunes y el manejo de poblaciones y asegurando la cohesión entre el comercio existente y los sistemas de documentación de captura. Por ejemplo, la cooperación ya existe entre algunas OROPs relativas al atún, con ICCAT e IOTC utilizando sistemas idénticos de documentación de captura. Estas medidas podrían ser aumentadas posteriormente.

Revisión de las medidas nacionales del Estados del Puerto

Un análisis de las medidas del Estados del Puerto aplicado por los miembros del Grupo de Acción muestra, en general, que cumplen con los estándares internacionales actuales como está establecido en el Modelo de Sistemas de la FAO. El Grupo de Acción apoya el hacer mejor uso de áreas actualmente poco utilizadas de la jurisdicción de los Estados del Puerto, incluyendo la jurisdicción de los Estados de salida, que habitualmente requieren que datos VMS sean proporcionados e imponen multas financieras por entregar información falsa. Las recomendaciones específicas son mencionadas en el informe encargado por el Grupo de Acción. El uso más eficaz de controles del Estado del Puerto por parte de miembros del Grupo de Acción aumentará la eficacia de muchas otras medidas recomendadas en este informe. Por ejemplo, debido a que están establecidos los regimenes regionales de inspección del Estado del Puerto compatibles con el Modelo de Sistemas de la FAO, la información proveniente de las

inspecciones de dichos estados puede ser ingresada al sistema mundial de información propuesto de naves de pesca en alta mar. Con esta finalidad, las especificaciones funcionales para el sistema mundial de información han sido diseñadas para que sean totalmente compatibles con los protocolos de datos del Modelo de Sistemas de la FAO. Tal información puede a su vez proporcionar material invaluable para el análisis por parte de la Red MCV.

Fortalecer la legislación nacional que controla la importación de productos INDNR

Se observó en el Capítulo 2 que una de las armas más eficaces en la lucha contra la pesca INDNR ha sido el Acta Lacey de Estados Unidos. El uso de este tipo de propuesta de “largo alcance” para la fiscalización es recomendada en el PAI-INDNR, que reconoce que los Estados del Puerto deberían usar su facultad para sancionar a las naves que realicen pesca INDNR más allá de su jurisdicción. Las medidas del tipo Acta Lacey ya han sido promulgadas por un número de otros países además de Estados Unidos, incluyendo Papúa Nueva Guinea, Nauru y los Estados Federales de Micronesia. El 2002, Papúa Nueva Guinea procesó con éxito a un operador de nave de pesca INDNR por la pesca ilegal en aguas bajo la jurisdicción de las Islas Salomón¹⁷.

Recomendamos que los miembros del Grupo de Acción, y otros países de pensamiento similar, consideren adoptar la legislación nacional similar al Acta Lacey. Para ayudar en este proceso, el Grupo de Acción encargó un amplio estudio del Acta Lacey y su implementación en Estados Unidos que incluye borradores de un Acta Modelo para la Fiscalización de la Pesca en Estados del Puerto (Ortiz, 2006).

PROPUESTA 7

Eliminar los vacíos críticos en el conocimiento y evaluación científicos

El análisis del Grupo de Acción sobre los impactos de la pesca INDNR en los ecosistemas y las futuras necesidades científicas¹⁸ sugiere que existe una urgente necesidad de mejorar los informes sobre las capturas en alta mar, incluyendo la captura incidental. El mayor vacío en el conocimiento científico en relación con la pesca INDNR proviene de la falta de informes sobre la captura de especies objetivo y de las especies de captura incidental, la composición de su tamaño y dónde y cuándo se realizan estas capturas.

Todas las OROPs están enfrentadas a encargarse de la captura pesquera por parte de los no miembros, la que es no reglamentada y es muy probablemente no declarada. Una parte importante de esta captura puede ser claramente atribuida a la pesca INDNR por parte de flotas que no son controladas por el Estado cuyo pabellón están usando. El fracaso de los Estados del Pabellón de unirse y luego participar efectivamente en las OROPs proporciona a tales Estados una excusa para la inacción, incluyendo la omisión en informar. En tanto los programas internacionales de observadores podrían ayudar, la dificultad que todas las OROPs (excepto CCRVMA) han experimentado con la implementación de tales programas sugiere que el aumentado monitoreo a través de tales programas no ocurrirá a corto plazo. Si este obstáculo para la recolección de datos pudiera ser superado, los datos resultantes recorrerían un largo camino para reducir la incertidumbre acerca de las capturas INDNR y su impacto en la pesca y poblaciones específicas.

El problema de informar la captura incidental es más difícil de resolver. Muchas OROPs aún no han desarrollado formatos de informes que incluyan comunicar la captura incidental como es requerida en los instrumentos internacionales de pesca. Resolver el problema de la pesca INDNR de este modo tendrá un

efecto relativamente bajo en la mayoría de los problemas de captura incidental a menos que las OROPs interesadas resuelvan también los problemas de la captura incidental de la pesca reglamentada. En ese caso los principales efectos de la captura incidental serían creados por naves INDNR, que se asume no siguen las regulaciones de la OROP. Este es actualmente el caso con la CCRVMA, en donde la mayor parte de la mortalidad estimada de aves marinas proviene de la pesca INDNR en lugar de la pesca legal.

Sin considerar si un programa internacional de observadores eficaz podría ser implementado, determinar el tamaño de la flota INDNR, área y tiempos de operación a través de métodos aumentados de vigilancia podrían ser usados para mejorar el cálculo de la captura y probablemente los impactos ecológicos. En tanto esto estaría basado ampliamente en suposiciones de prácticas equivalentes sobre naves legales y por tanto aún conservar cierta indeterminación sería un paso importante hacia adelante para mejorar las evaluaciones.

Sin embargo, para incrementar posteriormente la exactitud de los cálculos de la captura INDNR y sus efectos existe una necesidad de desarrollar sistemáticamente nuevos métodos de evaluación que se basen en el riesgo con el objeto de calcular la captura INDNR, basados si es necesario en una combinación de fuentes de datos, capaces de proporcionar estadísticamente cálculos sólidos sobre la pesca INDNR y sus impactos ecológicos, así como también la variación de estos cálculos.

Ya hemos comprobado en este informe que simplemente existen muy pocos científicos con la experiencia suficiente para proporcionar asesoría confiable y consistente a un número creciente de OROPs. Esto sugiere que la mejor manera de desarrollar nuevos métodos de cálculo a corto plazo sería establecer una pequeña red de instituciones y agencias capaces de encargarse de monitorear el impacto de las actividades INDNR en varias categorías en diferentes regiones del océano¹⁹.

Tal red también nos permitiría medir las mejoras en la gobernabilidad internacional con respecto a cálculos mejorados de niveles de pesca INDNR e impactos ecológicos por categoría, región y especie.

A largo plazo, se debería dar consideración a la institución de un panel de expertos científicos para hacer recomendaciones acerca de la pesca en alta mar a nivel mundial. Tal panel podría ser atraído de entidades científicas asesoras de las OROPs, de la FAO, de institutos de investigación y así sucesivamente, y podrían ser utilizado para mejorar las recomendaciones científicas y las evaluaciones para apoyar los enfoques de manejo ecosistémico y precautorio.

PROPUESTA 8

Atender las necesidades de los países en vías de desarrollo

Ya se ha advertido el serio impacto de la pesca INDNR (tanto en alta mar como dentro de zonas económicas exclusivas) sobre las economías y la sobrevivencia de los países en vías de desarrollo. En países como Guinea, se calcula que entre el 20 y el 60 por ciento de las naves pesqueras dentro de zonas económicas exclusivas no están autorizadas. Las pérdidas por causa de estas actividades ilegales se calculan en 27 millones de dólares en capturas de camarón, 49 millones de dólares en captura de pulpo y 8 millones de dólares en peces demersales desechados capturados incidentalmente. Estas pueden ser comparadas con el ingreso de las autorizaciones de pesca de 5.8 millones y 3 millones de dólares del acuerdo bilateral con la Unión Europea sobre el acceso a la pesca.

Existe una sorprendente relación entre el nivel de gobernabilidad nacional dentro de países en vías de desarrollo y la vulnerabilidad de la INDNR²⁰. Una buena gobernabilidad aparece de la mano con buenos sistemas de monitoreo, control y vigilancia, la voluntad política para fiscalizar las regulaciones, la

cooperación con los vecinos sobre la vigilancia y la participación activa en las medidas regionales. Esto es demostrado por la experiencia de Estados Ribereños de la región SADC, que están activamente invirtiendo en un mejor monitoreo, control y vigilancia, lo que da como resultado una menor incidencia de pesca INDNR. A menos que la ayuda tenga como objetivo mejorar tanto la gobernabilidad como el monitoreo, el control y la vigilancia es improbable que tenga un efecto duradero en la pesca INDNR. (Cuadro 15)

El otro lado de la moneda es que los países en vías de desarrollo pueden ser considerados como parte del problema de la inadecuada gobernabilidad de alta mar. Como hemos observado, un problema importante es generalmente la presencia de naves pesqueras que no acatan y que llevan pabellones de registros abiertos. Muchas de los registros abiertos usados por naves pesqueras están basadas en países en vías de desarrollo. Los países que operan registros abiertos obtienen sólo un beneficio mínimo al otorgar pabellón a naves pesqueras (el cálculo es de 3,5 millones de dólares compartidos entre 20 países), mientras que existe un enorme beneficio económico potencial para los operadores de esas naves que proviene de no tener que cumplir estándares responsables de pesca²¹.

Un fenómeno que particularmente preocupa es la práctica emergente de algunos Estados de agua distantes que cambian de pabellones a sus naves a las llamadas operaciones “empresa conjunta” en Estados en vías de desarrollo como un medio de aumentar sus asignaciones de captura. El beneficio de tales operaciones para los Estados en vías de desarrollo interesados, que con frecuencia no son capaces de ejercer un control eficaz sobre las actividades de las naves, es, en el mejor de los casos, discutible. En algunos casos, las instituciones multilaterales de crédito también han contribuido a la situación incentivando a los países en vías de desarrollo a invertir en la (sobre) capacidad industrial pesquera sin considerar las consecuencias medio ambientales ni los problemas subyacentes de gobernabilidad²².

Los países en vías de desarrollo quieren acceso a los recursos en alta mar, sin embargo los países pesqueros existentes están reacios a reducir su participación en la pesca ya totalmente suscrita. El resultado es que los niveles permitidos de captura son aumentados para adaptarse a ambas con la esperanza de llegar a un acuerdo de una fase más baja mutua. Mientras tanto la población de peces es puesta en riesgo.

Estos factores sugieren firmemente que un mayor y más decisivo compromiso con los países en vías de desarrollo es esencial si van a ser resueltos los problemas de la gobernabilidad internacional de pesca. El análisis preparado por el Grupo de Acción sugiere que los aportes relativamente modestos de ayuda podrían hacer contribuciones importantes, sin embargo sólo si son abordados asuntos más amplios sobre gobernabilidad, incluyendo el imperio de la ley y el abordar la corrupción dentro del sistema de manejo de pesca²³. Este mensaje necesita ser enviado a los donadores nacionales y multilaterales.

Cuadro 15. Somalia

Somalia tiene la costa más larga de África continental (3300 km) y, con ella, abundantes recursos marinos gracias a una surgencia anual de agua fría rica en nutrientes fuera del Cuerno de África. Desde 1991 hasta el 2005, el país ha estado en un estado de guerra civil, sin un gobierno central que funcionara y el poder dividido entre grupos rivales de la milicia armada. Durante este tiempo no ha existido una autoridad eficiente sobre las aguas territoriales de Somalia. Una de las consecuencias de esta situación es que por más de una década embarcaciones pesqueras extranjeras han sido capaces de saquear con impunidad los mares de Somalia. Se calcula que algunas de las 700 embarcaciones de propiedad extranjera están involucradas en la pesca no autorizada y no reglamentada en aguas somalíes, explotando especies muy valoradas, tales como atún, tiburón, langosta y camarón de aguas profundas. Es muy improbable que estos recursos estén siendo capturados sustentablemente. Muchas de estas embarcaciones extranjeras están equipadas con cañones anti-aeronaves y ametralladoras para defenderse de piratas somalíes que rondan la costa, capturando naves y secuestrando tripulaciones, por las cuales piden rescate.

La ayuda debería ser dirigida a crear la facultad institucional, de manejo y técnica para que los países en vías de desarrollo controlen eficazmente sus propias naves en todo el mundo así como también naves extranjeras dentro de sus aguas, y fomenten la cooperación activa de los países en vías de desarrollo con medidas regionales de manejo²⁴. Estas necesidades están previstas en El Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces, que, comparadas con la Convención del Derecho del Mar, entrega una directriz más explícita en lo relativo a las formas de ayuda que se van a entregar a los países en vías de desarrollo y a los objetivos de esa ayuda. Desde que se adoptó el Acuerdo, los estados miembros también han actuado para establecer un fondo voluntario, conjuntamente administrado por la FAO y las NNUU, para ayudar a los países en vías de desarrollo en su implementación. Los miembros del Grupo de Acción están entre aquellos que han asignado recursos al Fondo. En cuanto a esto, el Acuerdo de Poblaciones de Peces refleja una tendencia general en los tratados sobre el medioambiente desde fines de los años 80 hacia un aumentado énfasis en el rol de los países en vías de desarrollo y la introducción de mecanismos de financiamiento dirigidos a ayudar a los Estados en vías de desarrollo a que cumplan con sus obligaciones de tratado²⁵.

PROPUESTA 9

Promover el mejor uso de las soluciones tecnológicas

Si una sola tecnología de fiscalización ha cautivado la imaginación de quienes hacen las políticas y de la misma manera, la de mucho público, es el VMS. La capacidad de monitorear donde se encuentran las naves en tiempo real parece ser en la superficie una poderosa herramienta de vigilancia. La realidad es más bien diferente. El propio VMS es una escasa garantía. Son las otras medidas de apoyo las que determinarán el valor que es capaz de agregar a las estrategias de fiscalización.

El Grupo de Acción ha llegado a la conclusión de que si el VMS debe dar cuenta de su potencial total, ha llegado el momento de proponer algunas medidas fundamentales para reforzar el VMS y, por extensión, el MCV y el manejo pesquero. El éxito será el resultado de la planificación rigurosa y la aplicación de programas de monitoreo, control y vigilancia y los planes de manejo de la pesca en los cuales el VMS hace una valiosa contribución. Las acciones que parecerían ser de interés de todas las partes incluyen:

- El acuerdo, a nivel internacional, de un código de práctica para la implementación y operación del VMS
- El desarrollo de normas y estándares del equipo VMS para naves pesqueras, abordando los asuntos de confiabilidad y resistencia a la falsificación. Estas normas podrían conformar la base para una propuesta internacional a la aprobación tipo del equipo a bordo
- El establecimiento de un proyecto de investigación y desarrollo dirigido al análisis extensivo de datos de VMS en un esfuerzo por identificar la falsificación de esos datos
- La designación de una autoridad internacional u organización intergubernamental para tomar el rol principal en la formalización de requerimientos para equipos a bordo, investigación y desarrollo de las capacidades del VMS y la distribución de datos a nivel internacional.

NOTAS

Resumen Ejecutivo

1 Ministros de Pesca de Australia, Canadá, Chile, Namibia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

2 El Instituto de la Tierra, IUCN – Unión para la Conservación Mundial y WWF Internacional.

Capítulo 1

1 FAO (2004)

2 FAO (2002)

3 La Mesa de Discusión sobre el Desarrollo Sustentable fue instituida en 1998. Es una entidad independiente albergada por la OECD. La Mesa de Discusión ayuda a proporcionar un foro para discusiones abiertas y a fondo entre los Ministros, altos ejecutivos del sector privado, líderes de ONG y académicos que están luchando por los asuntos medioambientales y de desarrollo a nivel mundial. Para información acerca de la Mesa de Discusión OECD sobre el Desarrollo Sustentable, visite la página www.oecd.org/site/0.2865_en_21571361_33995336_1_1_1_1_1.00.html

4 Upton and Vitalis (2003).

5 MRAG (2005a)

6 Bours (2004)

7 MRAG (2005b)

8 OROP (Organización Regional de Ordenamiento Pesquero) es una sigla que no puede ser evitada en esta discusión. Reaparecerá muchas veces en este informe. Aunque la mayoría de las OROP son organizaciones intergubernamentales, el término puede ser usado para referirse a cualquier tipo de mecanismo de cooperación entre dos o más Estados establecidos con el propósito de conservar y manejar la población de peces. En el Cuadro 10 aparece una lista de las principales OROP relacionadas con el manejo de población de peces en alta mar.

9 Los términos “población de peces transzonales” y “población de peces altamente migratorios” son términos de taquigrafía para lo tipos de población de peces que traspasan los límites a los que se hizo referencia en los artículos 63 y 64 de la Convención de las NNUU sobre el Derecho del Mar. En términos simples, la “población de peces transzonales” son aquellos que son encontrados nadando en las zonas económicas exclusivas y en alta mar (tal como el bacalao). Las “poblaciones de peces altamente migratorios” se refiere a los peces tales como el atún que migra a través de alta mar y las zonas económicas exclusivas de varios Estados. En el Anexo I de la Convención aparece la población de peces altamente migratorios.

10 La parte de los Grand Banks que queda fuera de las 200 millas de la zona económica exclusiva de Canadá es conocida como el principio y el fin. Esta parte constituye cerca del 10 por ciento del área total de Grand Banks. Desde 1979, la conservación de la población de peces transzonales (principalmente el bacalao) fuera del límite de las 200 millas ha sido responsabilidad de la Organización de Pesca del Atlántico Noreste (NAFO).

11 EJJ (2005), Balton (2004).

12 Es decepcionante que generalmente a las personas se les hable mucho más acerca de la pérdida de la población de peces de lo que se les habla acerca del sufrimiento de los pescadores a bordo de las naves. ICONS (2005).

13 Los sobrevivientes de grandes naves robadas que se hundieron comienzan con una demanda legal, “MercoPress, 2 de octubre del 2005, www.mercopress.com. Investigaciones subsecuentes revelaron que esa nave había zarpado desde Montevideo, Uruguay, con el nombre de Sils, con pabellón de Belice, sin embargo había cambiado su nombre y pabellón mientras estaba navegando.

14 No existe un déficit de material publicado sobre la pesca INDNR. Tal vez el análisis más amplio y actualizado disponible hoy día es el trabajo realizado por el Comité OECD sobre Pesca entre el 2003 y el 2005, OECD (2004), OECD (2005).

Capítulo 2

1 Gran parte del análisis preliminar en este capítulo está basado en las conclusiones de un taller sobre la naturaleza y el control de mercados negros medioambientales que tuvo lugar en el Instituto Real de Asuntos Internacionales el 2002. Hayman y Brack (2002).

2 Véase el Cuadro 15, página 81

3 COLTO (2005). El sitio web de COLTO, www.colto.org, en general, aunque un poco anticuado, contiene abundante información sobre la pesca INDNR.

4 Information paper on fish laundering activities by large – scale tuna longline vessels, Presentado por la delegación de Japón en la séptima sesión de la Conferencia Preliminar para la Institución de la Comisión de Conservación y Manejo de Población de Peces Altamente Migratorios en el Océano Pacífico Central y Oeste, WCPFC/PrepCon/DP.34, del 29 de noviembre del 2004, Mencionado en Gianni y Simpson (2005).

5 Gianni y Simpson (2005).

6 “ La prueba de ADN realizada por autoridades Japonesas reveló un informe falso proveniente de una nave China.” OPRT, 5 de enero del 2006, www.oprt.or.jp/eng/e_news_060105.html

7 La zona económica exclusiva Australiana es de 8.6 millones km², comparada con una masa de tierra de 7.8 millones km².

8 El Primer Ministro John Howard anunció un programa de vigilancia armada de dos años en diciembre del 2003, y que fue confirmado en el Presupuesto federal a comienzos de este año fondos de A\$47.8 millones de dólares Australianos en el 2004-05 y de A\$41.4 millones para el 2005-06. “National Nine News Press Release”, 21 de noviembre del 2004. “Contrato extendido de P&O para la vigilancia de pesca austral”, Futuro Pesquero, noviembre del 2005.

9 Surnaila et al. (2004).

10 El Sistema Global de Posicionamiento consiste en una constelación de 24 satélites que orbitan la tierra en 12 horas. El sistema fue diseñado y es aún operado por el Departamento de Defensa de Estados Unidos, aunque también está disponible para uso de civiles.

11 La Declaración de Roma sobre Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, adoptada por la Reunión Ministerial de la FAO sobre Pesca, 12 de marzo del 2005. No está clara la razón por la que fue necesario hacer esto parte de una declaración ministerial. Existen muy pocas naciones importantes de pesca en alta mar que actualmente no operen una VMS.

12 Este fue el caso de la nave Viarsa I, sorprendida pescando ilegalmente en la Zona Australiana de Pesca lejos de la Isla Heard y arrestado a 2000 millas náuticas de Ciudad del Cabo siguiendo una persecución encarnizada de tres semanas a través del Océano del Sur en agosto del 2003. En el 2001, Aurora Australis, la nave Australiana para la investigación y suministro de la Antártica, descubrió dos embarcaciones pescando lejos de la costa Antártica cuando sus posiciones VMS de Estado del Pabellón las colocó 600 a 1000 millas náuticas al noroeste (y fuera del Área CCRVMA).

13 Gallagher (2005)

14 La Agencia VMS de Foro sobre Pesca experimentó un importante revés cuando Japón fue capaz de negociar el acceso a la pesca directamente con uno de los países miembros de FFA, evitando así el cumplimiento total de los requisitos FFA VMS., en la Unión Europea, tal acción independiente por parte de un Estado miembro sería inaceptable.

15 En años recientes NESFC y NAFO han estado liderando la forma de desarrollar un formato común de informes para las naves pesqueras que operan en el Atlántico Norte.

16 Véase Molenaar (2006) para un excelente análisis sobre el estatus actual de la jurisdicción del Estado del Puerto.

17 Memorando de Entendimiento sobre el Control de Estados de Puerto, París, 26 de enero de 1982, En vigor el 1 de julio de 1982, ya que regularmente se corrige; el texto se encuentra en la página www.parismou.org.

18 Resolución de la Asamblea OMI A.682(17) (1991) Cooperación Regional en el Control de Barcos y Descargas. La cobertura mundial de los regímenes para el control del Estado del Puerto (PCS) está ahora virtualmente completa. Además del M de París, están cubiertas las siguientes regiones: Asia y el Pacífico M de Tokio); Latinoamérica (Acuerdo de Viña del Mar), el Caribe (M del Caribe); África Oeste y Central (M de Abuja); la región del Mar Negro (M del Mar Negro); el Mediterráneo (M del Mediterráneo); el Océano Indico (M del Océano Indico); y los Estados Árabes del Golfo (M de Riyadh).

19 La Medida de Conservación CCRVMA 10-03 (2005) Inspecciones de Puerto a naves que transportan bacalao de profundidad y las Resoluciones 15/XXII, 17/XX y 19/XX (los textos de todas las Medidas y Resoluciones de Conservación CCRVMA están disponibles en la página www.ccamlr.org).

20 Fundación Nacional para el Medioambiente (2004).

21 Esto se refiere a las dos naves descubiertas por Aurora Australis el 2001; véase la nota 12. En ese caso, los datos VMS falsos habían sido certificados como exactos por funcionarios Uruguayos.

22 Un buen ejemplo de la forma en que esto puede suceder se encuentra en Australia. A cada uno de los turistas provenientes de un país Asiático en particular y que estaban en grupos turísticos organizados se les entregó 10 Kg. de abalones (el peso máximo para la exportación personal) para que los sacaran de Australia, los que luego ellos entregan cuando llegan a su país de origen.

23 Véase la página 34 para una discusión del Acta Lacey. Véase también Ortiz (2005).

24 Luego de que se impusiera la prohibición de comercio, han continuado uniéndose a ICCAT primero Panamá (1998), luego Honduras (2001) y más recientemente Belice (2005).

25 Esto podría ser considerado irónico, ya que la aplicación de restricciones de comercio no discriminatorias a los miembros, con el consentimiento de los mismos, es menos probable que sea inconsistente con las reglas WTO que aplicar las mismas medidas a los que no son miembros y que no han aceptado las restricciones del comercio.

26 Por ejemplo, en el caso de los camarones/tortugas, la Entidad de Apelación de la WTO interpretó las reglas GATT como permitir, bajo ciertas condiciones, que un miembro de la WTO restrinja las importaciones en asuntos medioambientales donde la finalidad era proteger los recursos naturales compartidos (en este caso, las tortugas migratorias) incluso aquellos ubicados fuera del territorio del estado importador. United States - Import Prohibition Of Certain Shrimp And Shrimp Products, Casos WTO Nos. 58 (y 61). Resolución adoptada el 6 de noviembre de 1998.

27 Aunque el término "acuerdos medioambientales multilaterales" (MEA) con frecuencia es usado como un término de arte, no existe una definición exacta de él, ni hay allí ningún acuerdo por el cual las OROP califiquen como MEA. En general, el término puede ser aplicado para describir cualquier acuerdo entre dos o más Estados que tiene la intención de mitigar los problemas medioambientales que traspasan los límites. La secretaria de la WTO ha publicado una matriz muy útil de las medidas para intercambio de valores de acuerdo con 14 MEA (Documento WT/CTE/W/160/Rev.3, disponible en la página www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/mea_database_e.htm). El asunto real no es si una OROP califica como MEA, sino si las medidas que ésta aplica violan las reglas WTO. En este aspecto, las iniciativas actuales y futuras dentro de las OROP que tienen un componente de comercialización con ellas necesitarán tener en cuenta cualquier resultado por parte de las negociaciones actuales basadas en la WTO en la relación entre las reglas existentes de WTO y las obligaciones específicas de comercialización establecidas en los MEA. Tarasofsky (2003) sugiere que en base de la jurisprudencia actual de la WTO, la mayoría de las medidas para la comercialización que provienen de las OROP deberían ser capaces de sobrevivir a los desafíos de WTO. Esto sucede debido a que la mayoría de las medidas de la OROP para la comercialización han sido desarrolladas luego de que han fallado los esfuerzos para abordar un serio problema medioambiental. Ellas han sido desarrolladas como resultado de un proceso multilateral, en el cual, en general, todas las naciones pesqueras han tenido la oportunidad de participar. Ellas tienden a ser adaptadas a las especies particulares en cuestión y están sujetas a revisión.

28 Al igual que la salud y la seguridad, las reglas de WTO están cubiertas por un aura de impenetrabilidad y mística que les permite ser llamadas a una discusión cerrada sobre cualquier asunto que pueda tener el más leve potencial para la interacción con el sistema mundial de comercio.

29 Una de las razones para esto es el costo total de litigar ante la Entidad de Apelación de la WTO.

30 El plan más riguroso y elaborado con el que nos hemos encontrado es la certificación y los requerimientos de la cadena de vigilancia (Chain of custody) de la pesca de bacalao de profundidad en la Patagonia de Georgia del Sur. Esta pesca certificada por MSC, que se lleva a cabo dentro de aguas del Reino Unido alrededor de Georgia del Sur y las Islas Sándwich del Sur, está sujeta a las medidas de conservación de CCRVMA aunque es manejada por el gobierno del Reino Unido para territorio extranjero. Se entrega una descripción detallada de la pesca y el plan de cadena de vigilancia en Roheim y Sutinen (2005).

31 El Consejo Marítimo de Administración (MSC) fue creado en 1997 como una iniciativa en conjunto de la Fundación Mundial para la Fauna Silvestre y Unilever. El objetivo era establecer un mecanismo estandarizado para certificar la sustentabilidad de la pesca silvestre contra los criterios creíbles, creando de tal modo un incentivo basado en el mercado para mantener poblaciones sustentables de peces. Una pesquera que busca certificación del MSC debe someterse a una rigurosa evaluación de tercera parte por una entidad de certificación acreditada por el MSC. Una vez que está certificada, tiene el derecho de usar el rótulo del MSC. Varias pesqueras han sido certificadas, incluyendo la pesquera Thames del Reino Unido que usa la red agallera para capturar arenque, la pesquera Southwest England que usa la pesca de mano para capturar caballa, la pesquera Western Australia que captura la langosta rock, hoki de Nueva Zelanda, merluza de Sudáfrica, la pesquera South Georgia Patagonian que captura bacalao de profundidad y, más recientemente, las pesqueras Bering Sea and Gulf de Alaska que captura pollock. El MSC no es incuestionable; abarca una pequeña parte de las pesqueras que existen en el mundo; abarca muy pocas pesqueras en países en vías de desarrollo; es costoso de implementar; los criterios de sustentabilidad no son universalmente aceptados. El último informe del MSC (2005, disponible en la página www.msc.org) sugiere que la organización está conciente de estos problemas y está buscando abordarlos.

32 Creada en 1996, el objetivo establecido de Unilever era obtener para el 2005 el 100 por ciento de su pesca de fuentes sustentables de mariscos y pescados. Como resultado de la iniciativa, Unilever ha intensificado su compra de merluza a Chile, que está bajo la certificación del MSC, y ha reducido los volúmenes desde Argentina. Dejó totalmente de comprar bacalao proveniente del Mar del Norte el año 2000. Aunque Unilever no ha logrado cumplir con el objetivo del 100 por ciento (realmente logró el 60 por ciento), una afirmación reciente está optimista acerca de las lecciones aprendidas hasta la fecha y las expectativas para el futuro. Porrit (2005).

33 El 2002, Sainsbury's hizo un compromiso público para obtener toda su pesca silvestre de fuentes sustentables. La compañía está trabajando estrechamente con el MSC para lograr este objetivo. www.j-sainsbury.co.uk/csr/index.asp?pageid=58.

34 Royal Ahold posee la cadena de supermercados Stop&Shop en Estados Unidos. El 2001, en asociación con el Acuario de Nueva Inglaterra, lanzó el proyecto Ecosound. El objetivo es identificar las fuentes sustentables de peces y sacar de la lista a los proveedores con inadecuados sistemas de identificación.

35 Como apreciaremos en la discusión de los Estados del Pabellón, no existe poder general de arresto en alta mar, por lo tanto la discusión en esta sección está sobre la base de que una nave es arrestada por la pesca ilegal en la zona económica exclusiva de un Estado Ribereño.

36 En el caso de Volga, por ejemplo, una nave grande (LONGLINE) con pabellón Ruso Arrestada por Australia en el Océano del Sur, que posteriormente se convirtió en el sujeto de una rápida solicitud de liberación en el Tribunal Internacional para el Derecho del Mar, el valor de la nave y el combustible que se encontraba a bordo se calculó en A\$1.9 millones. El valor de la detención a bordo (130 toneladas de bacalao de profundidad Patagónico) fue exactamente el mismo monto.

37 Bajo el artículo 73 de la Convención del Derecho del Mar, las naves arrestadas y su tripulación serán liberados rápidamente con el aviso público de una fianza razonable o garantía, en caso de cualquier disputa, el estado de pabellón de la embarcación puede solicitar al Tribunal Internacional para el Derecho del Mar (con base en Hamburgo, Alemania) una orden para una rápida liberación bajo el artículo 292. Desde su creación en 1996, el Tribunal se ha encargado de seis de tales solicitudes.

38 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, artículo 73.

39 Anderson y McCusker (2005). De modo interesante, Canadá guió una serie de grupos concentrados en ciudades Europeas en marzo del 2005. La mayoría de los participantes creyó que las multas financieras por la sobrepesca en alta mar fueron demasiado indulgentes y deberían ser revisadas para “ajustarse al delito”. Véase la página www.overfishing.go.ca.

40 Originalmente promulgada en 1900 para encargarse del tráfico interestatal de fauna silvestre capturada ilegalmente, el Acta Lacey fue complementada en 1926 con el Acta Black Bass. Las dos actas fueron unidas en 1981 creando el estatuto actual, las Enmiendas del Acta Lacey de 1981. 16 Código de Estados Unidos §3371, et seq. Véase Ortiz (2006) y Anderson (1995).

41 Estados Unidos vs Arnold Bengis, Jeffrey Knoll, Industrias Pesqueras Hout Bay, Icebrand Seafood Inc. et al.

42 Kuemlangan (2000).

43 Tanto el Acta de Estados Unidos sobre la Áreas Insulares del Pacífico como el Acta de Papúa Nueva Guinea sobre Pesca permiten distribuir las sanciones.

44 Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, artículo 94.

45 Es una regla firmemente establecida del derecho internacional que un barco en alta mar está sujeto a la jurisdicción exclusiva del Estado del Pabellón. Este es un complemento esencial del principio de la libertad de alta mar que ha sido la piedra angular del Derecho internacional del mar por casi quinientos años. El derecho a intervenir en el caso de la piratería, el derecho de visitar alta mar y el derecho a la persecución encarnizada hace tiempo se ha reconocido que son parte de los Derechos internacionales y ya fueron reconocidos en la Convención de Ginebra sobre Alta Mar en 1958. Para estos, la Convención de 1982 agregó un deber de cooperar en la supresión del tráfico ilegal de narcóticos y el derecho de detener barcos involucrados con la difusión no autorizada sobre alta mar. Este último, que parece irregular hoy día es una interesante ilustración de la forma en que los tratados reflejan su contexto histórico. La difusión ilegal de radio y televisión proveniente de barcos anclados más allá del mar territorial se convirtió en un problema particular para algunos estados de Europa Occidental durante la década de los años 60, llevando a un tratado Europeo para evitar la práctica en 1965 (Acuerdo Europeo sobre la Prevención de Difusión Transmitida desde Estaciones Fuera de los Territorios Nacionales, 634 UNTS 239 (1965)).

46 Notablemente el Acuerdo de 1995 para la implementación de las medidas de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar relativas a la conservación y manejo de poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. La Parte VI de ese acuerdo contiene nuevas medidas que permiten a los miembros de las OROP subir a bordo e inspeccionar las naves pesqueras de Estados que forman parte del Acuerdo sobre alta mar. Hayashi (1996) entrega un informe detallado de estas medidas y su importancia en el derecho internacional.

47 Para un informe histórico interesante del desarrollo de inscripciones abiertas desde principios de la década de los 20 hacia delante véase Alderton y Winchester (2002).

48 El término “Pabellón de Conveniencia” fue primero creado por la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) en su Congreso Mundial en Oslo en 1948. La ITF define ampliamente un FOC como el lugar en que la propiedad de una nave es encontrado en otra parte que no es el país cuyo pabellón la nave está usando.

49 Las estadísticas para el período 1999-2003, por ejemplo, indican que los 35 países marítimos más importantes (en términos de tonelaje) responden por el 94 por ciento de la flota mercante mundial. El 2003 el 76.4 por ciento de lo anterior llevaban pabellones de los seis principales registros abiertos: Panamá, Liberia, Bahamas, Malta, Chipre y Bermuda. Datos UNCTAD mencionados en un documento de las NNUU A/59/63 (2004), Report of the Consultative Group on State Implementation

50 Las ventajas de hacer negocios de esta manera son claras. Por ejemplo, la evidencia que apareció después de la detención por parte de autoridades Australianas a las naves Maya V y Viarsa I estableció una fuerte conexión entre las compañías de transporte y los agentes de embarque en Uruguay que manejaban las operaciones de las naves, y los propietarios en usufructo con base en Galicia, España.

51 Gianni and Simpson (2005).

52 El número de naves pesqueras de gran escala en la Inscripción de Embarque de Lloyd cuyo pabellón aparece en la lista como “desconocido” ha crecido aproximadamente 46 por ciento desde 1999, de 1.100 naves a más de 1.650 el 2005. No es sólo el número de naves el que está aumentando. El tonelaje total de estas naves de “pabellón

desconocido”, como un porcentaje del tonelaje mundial, ha aumentado de 3.66 por ciento en 1999 a 8.5 por ciento el 2005. Gianni y Simpson (2005).

53 En febrero del 2003, Belice promulgó un Acta de Pesca en Alta Mar, basada en la legislación modelo recomendada por la FAO, que requiere de la autorización obligatoria de toda la actividad pesquera en alta mar y activo monitoreo de las actividades de las naves pesqueras en alta mar por medio de un sistema de monitoreo de naves. También adoptó una regulación nacional que convirtió en un delito violar las regulaciones de pesca y las medidas de conservación instauradas por un número de OROP, incluyendo ICCAT, CCRVMA, IOTC, AFO y NASCO. Recientemente, Belice cooperó plenamente en la investigación sobre el cargamento cruzado ilegal de peces INDNR capturados por naves registradas en Belice en el área NEAFC. Belice se convirtió en miembro de ICCAT el 2003 y en julio del 2005 finalmente aceptó el Acuerdo de las NNUU sobre Población de Peces y el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO. El jurado todavía está pensando si estas medidas han sido eficaces. Belice reclama que entre el 2001 y el 2002 sacó registro a 513 naves pesqueras y que ahora tiene sólo 139 naves pesqueras de gran escala en su registro. Esto no es compatible con la información en la registro de Lloyd, que muestra 241 embarcaciones pesqueras de gran escala con pabellón de Belice, ni con la lista de embarcaciones INDNR de IATTC, que muestra 48 embarcaciones con pabellón del mismo país hasta junio del 2005. Es muy posible que algunas embarcaciones que han sido eliminadas de los registros de Belice continúen usando su pabellón, en tanto que otras simplemente han seguido en registros nuevos o han entrado en la categoría de “pabellón desconocido”.

54 Mongolia estableció su inscripción el 2003. Al igual que otros registros abiertos, el registro es entregado como franquicia a una entidad comercial ubicada fuera del territorio del llamado Estado del Pabellón, que omite la necesidad de tener una administración marítima funcional. En la actualización de su Lista de Desempeño del Estado del Pabellón de la Industria Naviera de diciembre del 2004, la Mesa de Discusión de las Asociaciones Navieras Internacionales, afirma “Una llegada reciente entre Estados del Pabellón que ofrecen trabajar en naves está Mongolia, que aparece agregada por primera vez en la lista por la Mesa de Discusión y ya se encuentra entre aquellos con el peor desempeño.” (www.bimco.dk).

55 Alderton y Winchester (2002).

56 El gobierno Taiwanés anunció en noviembre del 2005 que basaría una investigación formal en argumentos de que las naves pesqueras Taiwanesas están usando pabellones de conveniencia para encubrir la pesca INDNR. La presión siguió aumentando en Taiwán después de un mes como resultado de los drásticos cortes a la cuota Taiwanesa para la captura de atún acordados por ICCAT en su reunión anual del mismo mes. En diciembre del 2005, el Parlamento de ese país adoptó una resolución que pedía una amplia investigación de todas sus embarcaciones pesqueras con pabellón de un tercer país que presuntamente ha sobrepecado en alta mar o intencionalmente ha realizado capturas sin informarlo y recomendó que los barcos que se encontró han estado involucrados en tales prácticas están sujetos a sanciones, incluyendo la anulación de sus autorizaciones para pescar. “Una nueva resolución tiene el objetivo de eliminar las prácticas ilegales en la pesca del atún”. Taiwan News , 14 de diciembre del 2005, english.www.gov.tw/TaiwanHeadlines/index.jsp?catid=10&recordid=89471

57 “Las compañías pesqueras taiwanesas ahora han construido deliberadamente una flota de naves que tienen justo los 24 metros mínimos de longitud para la aplicación de la mayoría de las medidas ICCAT. Estas naves de 23.9 metros han operado extensamente en el Caribe eliminando grandes grupos de tiburones y causando serios problemas de subcaptura de marlines...El gobierno de Taiwán carece de los medios y voluntad para controlar esta situación.” Declaración de Glenn Roger Delaney, Comisionado de Estados Unidos para ICCAT ante el Comité sobre Recursos, Subcomité sobre la Conservación de la Pesca, la Fauna Silvestre y los Océanos, la Cámara Baja de Estados Unidos, 30 de octubre del 2003, DC.resourcescommittee.house.gov/108cong/fish/2003oct30/delaney.htm

58 Parliament Wire (Nueva Zelanda), 29 de agosto del 2005

Capítulo 3

1 Naciones Unidas (1992), Anderson (1996), Orrego-Vicuña (1999), Lodge (2004).

2 Véase el Capítulo I. Para una descripción más gráfica de los efectos de algunos de los principales colapsos en población de peces en los últimos cincuenta años, véase Clover (2004).

3 Acuerdo de 1995 para la implementación de las medidas de la Convención de las NNUU sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982 relativa a la Conservación y Manejo de Poblaciones de Peces Transzonales y Altamente Migratorios, Nueva York, 4 de agosto de 1995, En vigor el 11 de diciembre del 2001, 34 International Legal Materials 1542 (1995); www.un.org/Depts/los

4 Ejemplos de la resolución de la Asamblea General de las NNUU sobre la pesca sustentable son A/58/14, A/59/25 y ,más recientemente, A/60/30 del 29 de noviembre del 2005 (todas se encuentran en la página www.un.org/Depts/los). También son de importancia la Declaración de St. John del 5 de mayo del 2005 y el Plan de Acción de Bali (2005).

5 Se puede advertir que dieciséis de las 56 partes que representan a la Comunidad Europea y a sus Estados miembros ratificaron a UNFSA colectivamente el 19 de diciembre del 2003.

6 El Acuerdo relacionado con la implementación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar del 10 de diciembre de 1982, A/RES/48/263, Anexo (adoptado el 28 de julio de 1994), Reproducido en el Derecho del Mar; Compendio de Documentos Básicos, Autoridad Internacional para el Lecho del Mar/la Compañía Caribeña de Publicación de Leyes, 2001, p.206.

7 In larger freedom: towards development, security and human rights for all, Informe de la Secretaría General, A/59/2005, para, 136. www.un.org/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf

8 Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces, artículo 10

9 En esta sección se hace una investigación de los problemas inherentes al sistema actual de las OROP. Pese a los problemas, muchas OROP se están encargando activamente de abordar asuntos tales como la pesca INDNR, la implementación de la propuesta preventiva y el acercamiento al ecosistema. Por ejemplo, NEAFC ha consentido recientemente enmendar su Convención para incorporar el acercamiento al ecosistema; ICCAT ha adoptado regulaciones para limitar la subcaptura de tiburones cuando se pesca atún; y CCRVMA y la comisiones sobre el atún han establecido listas de naves INDNR y otros mecanismos para combatir la pesca INDNR.

10 Las Naciones Unidas sugieren que existen potenciales vacíos en la cobertura de las OROP en el Océano Pacífico del Sureste, el Atlántico del Suroeste, el Océano Indico del Suroeste (distintas poblaciones de peces de alta mar), el Pacífico Occidental (distintas poblaciones de peces de alta mar), el Caribe y alta mar adyacente a la zona de CCRVMA. Véase NNUU Doc. A/58/215.

11 El Grupo de Acción identificó algunas de las razones de por qué algunas OROP han sido menos eficientes de lo que podrían haber sido en su análisis sobre los asuntos de la gobernabilidad de alta mar, HSTF/09 (marzo del 2005).

12 El llamado acercamiento del ecosistema al manejo de la pesca está implícito en el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable. Desde la Declaración de Reykjavik sobre la Pesca Responsable en el Ecosistema Marino el 2001, la FAO ha desarrollado Directrices Técnicas sobre el acercamiento del ecosistema a la Pesca. FAO (2003). Véase también Sainsbury y Surnaila (2001) y Sissenwine Y Mace (2001).

13 En tanto que la evidencia concluyente es difícil de conseguir, un informe del Parlamento Europeo el 2001 encontró que 231 naves pesqueras con pabellón de la Comunidad habían sido exportadas a terceros países no identificados como parte de los programas de reducción de capacidad de la Unión Europea. Se da un ejemplo de una nave que recibió € 1.1 millones en subsidios públicos cuando fue transferida a Costa de Marfil, sin cambiar de propietario en usufructo. Informe del Parlamento Europeo sobre el Rol de los Pabellones de Conveniencia en el Sector de Pesca (Resolución 2000/2303(INI), referencia del documento A5.0405/2001)

14 OECD (2000)

15 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, artículo 192.

16 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, artículo 197.

17 Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, artículo 91.

18 Véase por ejemplo, ITF (1999), ICONS (2005). En el informe de 1994 del estudio de la pérdida del buque petrolero Braer, Lord Donaldson afirmó "En un mundo ideal los Estados del Pabellón, cuyos pabellones son usados por los embarques mundiales, dictarían y fiscalizarían sobre sus propios dueños de barcos, los estándares de diseño, mantención y operación que asegurarían un muy alto estándar de seguridad en el mar... El sistema actual de control del Estado del Pabellón no alcanza este ideal...lamentablemente está más allá de discusión que no todos los Estados del Pabellón se mantienen fieles a sus responsabilidades

19 Rome Declaration on Illegal, Unreport and Regulated Fishing, adoptada por la Reunión Ministerial de la FAO sobre la Pesca, 12 de marzo del 2005.

20 NNUU Doc, A/AC.259/11, 11 de mayo del 2004.

21 ITLOS, Caso nº 6, El Caso Grand Prince (Belice vs. Francia). Opiniones disponibles en la página www.itlos.org.

22 ICONS (2005), ICONS describe la respuesta después de sucedido los incidentes del 11 de septiembre del 2001 como "sin precedentes" ya que los gobiernos se reunieron para considerar las respuestas sobre la pérdida del RMS Titanic.

23 En noviembre del 2005, la Asamblea la OMI adoptó un Programa Voluntario para Auditar a Estados Miembros, incluyendo un Código para la implementación del instrumento OMI Obligatorio. En junio del 2004 el Comité de Transporte Marítimo (MTC) de la OECD publicó un informe más extenso sobre las opciones para mejorar la transparencia de la propiedad y el control de barcos (DSTI/DOT/MT(2003)61/Rev.1). En el informe se advirtió que todas los registros navieros son vulnerables al potencial mal uso por parte de terroristas o crimen organizado, sin embargo los registros abiertos son inherentemente mucho más vulnerables, especialmente aquellos que promueven el hecho de que están comprometidos a proteger el anonimato de los propietarios en usufructo de las naves. En él también se propuso un número de medidas que tienen como objetivo aumentar la transparencia en la propiedad y el control de barcos. Estas incluyen, en relación a los registros abiertos (a) el escrutinio de medidas sobre la propiedad de barcos que involucra vehículos corporativos extranjeros para asegurar que estén disponibles los detalles sobre la propiedad en usufructo; (b) la eliminación del uso de dispositivos tales como acciones al portador, directores propuestos, arrendatarios de oficina y accionistas; y (c) requerir una presencia sustancial y sólida por parte de los dueños de barcos en la jurisdicción. Reconociendo que, a causa de la naturaleza del problema, los Estados del Pabellón que continúan promoviendo el anonimato son poco probables de implementar voluntariamente las recomendaciones que aparecen anteriormente, el MTC también propuso un número de medidas que pueden tomarse en contra de las jurisdicciones que proporcionan mecanismos corporativos para facilitar el anonimato. Estas incluyen medidas relativamente blandas, tales como incentivar a los Estados del Pabellón a abordar la transparencia de la propiedad, medidas más directas y tajantes tales como identificar barcos cuando no está claro quién es el propietario, o incluso identificar barcos de Estados particulares del Pabellón, con el objeto de un escrutinio intenso y un acceso restringido a puerto de los barcos que ofrecen una total información acerca de la propiedad en usufructo.

24 El plan de la OMI para la numeración de identificación de barcos (operado en colaboración con el Registro de Lloyd, fue presentado por la OMI resolución A.600(15) del 19 de noviembre de 1987. Este plan otorga a cada barco un número único de identificación que permanece igual durante toda la vida útil de la nave, sin importar la frecuencia con la que cambie de nombre, de pabellón, de aseguradora, etc, y es sólo para esa nave en particular.

25 El Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Manejo y Conservación por parte de naves Pesqueras en Alta Mar, aprobado por la Sesión Veintisiete de la Conferencia de la FAO, 24 de noviembre de 1993.

26 Medida de Conservación de CCRVMA 10-06 (2004) y 10-07 (2003).

27 La lista puede verse en la página www.ccamlr.org/pu/E/sc/fish-monit/iuu-vess-list.htm

28 Stokke y Vidas (2004).

29 Gianni y Simpson proporcionan detalles sobre cuatro naves (dos que nuevamente usan el pabellón de Rusia y dos el pabellón de Ucrania) que continúan siendo propiedad o son manejados a través de una red interconectada de sociedades comerciales que ha estado previamente involucrada en pesca INDNR. Véase Gianni y Simpson (2005), pág. 32.

30 Stokke y Vidas (2004).

31" Andes Pacífico comienza a trabajar en la industria del pescado más grande de China", Fishing News International, enero del 2005.

32 La Organización para la Promoción de Pesca Responsable del Atún es un ONG creado en Tokio el 8 de diciembre del 2000. Está compuesta por productores palangre de atún provenientes de Japón, Taiwán, República de Corea, Filipinas, Indonesia, China y Ecuador así como también por comerciantes, distribuidores y organizaciones de interés público en Japón. www.oprt.or.jp

Capítulo 4

1 La llamada “tragedia del pueblo” como una metáfora para la inevitable disminución de recursos de pesca donde el acceso no está regulado y está abierta a todas las deducciones provenientes del título de un ensayo de 1968 con frecuencia mencionado escrito por el ecologista Estado Estadounidense Garret Hardin (Hardin (1968)). En su ensayo, Hardin usó el ejemplo hipotético de una dehesa común abierta a todo los pastores como una parábola para demostrar la forma en que el acceso no restringido a un recurso finalmente destruye dicho recursos a causa de la sobreexplotación.

2 Otros ejemplos son el Grupo Egmont (www.egmotgroup.org) que tiene que ver con el lavado de dinero y la Red Internacional para el Cumplimiento y Fiscalización Medioambiental (www.inece.org)

3 Declaración Ministerial de St. John, mayo del 2005. Un compromiso con la Red MCV y la mayor participación en ella también fue hecho por parte de los ministros en el Plan de Acción emitido por la segunda Reunión Ministerial de la APEC relacionada con el Océano en Bali ,octubre del 2005 .

4 Equasis fue creado el 17 de mayo del 2000 como una iniciativa conjunta por parte de las autoridades marítimas de Francia, Japón, Singapur, España y el Reino Unido, la Guardia Costera de Estados Unidos y el Directorio General para la Energía y el Transporte de la Comisión Europea. www.equasis.org

5 Equasis usa como un identificador único para cada nave el número de identificación OMI que es emitido por el Registro de Lloyd y asignado a naves en construcción. Un problema práctico con el que se encuentra la propuesta del Grupo de Acción es que las naves pesqueras están exentas del requerimiento de obtener un número OMI, muchas no se registran. Los números OMI pueden ser obtenidos voluntariamente. En tanto varias soluciones a corto plazo son posibles, a largo plazo, los miembros del Grupo de Acción buscarán imponer requerimiento a todas las naves pesqueras para obtener números OMI, por ejemplo a través de las OROP.

6 FAO (2002a)

7 Report Of The Secretary-General On Sustainable Fisheries, 26 de agosto del 2004. NNUU Doc. A/59/298.

8 Si el principio preventivo en la pesca carece de claridad operacional, es aún más dudoso que tengamos suficiente conocimiento científico para aplicar apropiadamente un acercamiento del ecosistema al manejo.

9 Carta abierta de OPAGAC (España), OPTUC – ANABAC (España) y ORTHONGEL (Francia) dirigida a IATTC, ICCAT, IOTC y WCPFC, con fecha 24 de noviembre del 2004.

10 Un área de interés actual son los flujos de comercialización del atún de ojo grande capturado en los océanos Pacífico e Indico.

11 En marzo del 2005, la Vigésimo sexta sesión del Comité de la FAO sobre Pesca (COFI) adoptó un conjunto de Directrices para el Ecoetiquetado de Pescado y Productos Pesqueros provenientes de la Pesca de Captura Marina. Disponibles en la página <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0116t/a011t00.pdf>

12 Sutinen y Roheim (2005)

13 La captura en el fondo de alta mar informada en el 2001 fue de aproximadamente 215.000 mts, que representa sólo alrededor de un cuarto del porcentaje de la producción mundial de la pesca marina informada por la FAO. Aunque las especies que eran objetivo de este método tienen con frecuencia un alto valor, tales como orange roughy y alfonsino, el valor total de la pesca es probable que no exceda los \$300 - \$400 millones de dólares, alrededor de la mitad del porcentaje del valor de la captura marina mundial. Debería ser posible regular esta pesca por medio de una acción acordada entre Estados para expandir los mandatos de las OROP existentes o para instituir OROP en áreas donde no existe ninguna actualmente. La CCRVMA, por ejemplo, ya estableció una moratoria sobre la pesca de arrastre de fondo en el Océano del Sur que sólo puede ser prohibida sobre una base de caso por caso a través de un sistema permisivo que requiera una evaluación de impacto previo a la actividad de pesca. NEAFC comenzó en el 2003 a regular la captura de especies que viven en aguas profundas y ha establecido áreas cerradas para la pesca de arrastre de fondo en alta mar en cinco montañas submarinas y en una sección de las Crestas de Reykjanes . En febrero del 2005, GFCM prohibió la pesca de arrastre de fondo en el Mediterráneo en áreas más profundas a 1000 metros.

14 Una sugerencia es que se le debería pedir a la FAO que desarrolle directrices técnicas bajo el Código de Conducta relacionadas específicamente con la forma de las medidas de conservación y manejo que necesitan ser tomadas como un asunto de urgencia respecto a la población de peces en alta mar.

15 La Mesa de Discusión de las organizaciones de industrias navieras es una entidad industrial que consiste en lo siguiente: BIMCO, INTERCARGO, la Cámara Internacional de Embarque, la Federación Internacional de Embarque e INTERTANKO. Los miembros de BIMCO abarcan 123 países e incluyen a más de 2.550 compañías, 1.500 corredores y agentes y 100 clubes y miembros asociados. Los miembros propietarios controlan el 65 por ciento de la flota mercante mundial. Los miembros de INTERTANKO representan el 70 por ciento de la flota independiente de buques petroleros en el mundo. El desempeño de los Estados del Pabellón respecto a estos criterios es evaluado por la Mesa de Discusión y se publica una tabla de desempeño de esos Estados. El más reciente fue publicado en diciembre del 2004. La Mesa de Discusión evalúa periódicamente el desempeño de los Estados del Pabellón con estos criterios y publica una tabla comparativa de desempeño. Dicha tabla no tiene la intención de clasificar a estos Estados, sin embargo son destacados los indicadores de desempeño negativo y son indicados los Estados con el número más alto de esos indicadores. Véase la página www.marisec.org/flag-performance/

16 Responsible Port States, informe preparado por el Grupo de Acción de Alta Mar, París, 2006. Disponible en la página www.high-seas.org

17 Ortiz (2006)

18 MRAG (2005b)

19 Una red grande sería imposible de manejar. Al hacer esta propuesta, tendríamos en mente comenzar con una red más informal de individuos de alguna de las cuatro o cinco instituciones, incluyendo la FAO y OROP claves. De similar manera CCRVMA ha iniciado una reunión con un grupo de evaluación conjunta sobre la pesca INDNR incorporando tanto a las comunidades científicas como a las de vigilancia, que se reunirán en Namibia en julio del 2006.

20 MRAG (2005 a)

21 En un informe de la FAO (FAO, 2002b) se afirma que los cuatro registros abiertos más importantes generaron aproximadamente 2.65 millones de dólares por el concepto de registros de naves pesqueras, un promedio de 2.500 dólares por cada nave. Gianni y Simpson (2005) proponen que el costo para un Estado del Pabellón para realizar eficientemente sus responsabilidades, incluyendo los costos asociados a asegurar estándares de seguridad y condiciones de trabajo apropiados, es lejos una cifra excesiva. Para poner el asunto en contexto, es interesante que en cada uno de los casos sobre una rápida liberación de las naves pesqueras con pabellones pertenecientes a registros abiertas se hayan presentado ante el Tribunal Internacional para el Derechos del Mar, equipos internacionales legales fueron retenidos por los imaginarios Estados del Pabellón de las naves con costos fuera de toda proporción para los medios de esos Estados o los beneficios que recibió por otorgar su pabellón a la nave interesada. El Caso de la M/N Saiga (Nº 1 y 2) (San Vicente y la Granadinas vs. Guinea), el Caso de la Camouco (Panamá vs. Francia), Caso Nº 5, el Caso de la Monte Confurco (Seychelles vs. Francia), Caso Nº 6; el Caso la Grand Prince (Belice vs. Francia), Caso Nº 8; el Caso de la Chaisiri Reefer 2 (Panamá vs. Yemen), Caso Nº9, y el Caso de la Volga (Federación Rusa vs. Australia), Caso Nº11.

22 Véase, por ejemplo, el análisis realizado por Ovetz y Jennings de la forma en que cuatro proyectos de inversión en países de las Islas del Pacífico por el parte de Banco Asiático de Desarrollo y la Corporación Financiera Internacional han contribuido a la sobrepesca en el Pacífico. Ovetz y Jennings (2005)

23 MRAG (2005 a)

24 El trabajo de Australia con Mauricio el 2005 para proporcionar ayuda y capacitación prácticos en la implementación del plan de documentación de captura de CCRVMA es un excelente ejemplo.

25 Sin embargo, comparado con los mecanismos financieros establecidos por el artículo 21 de la Convención sobre la Diversidad Biológica y el Equipamiento Mundial para el Medioambiente, por ejemplo, el Acuerdo de Población de Peces no establece ningún mecanismo financiero formal que permita a los Estados partes determinar tales asuntos como las políticas, la estrategia, las prioridades del programa y los criterios de idoneidad para el acceso a y la utilización de los recursos financieros.

APENDICE 1

La pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR)

Generalmente se considera que el término INDNR que se originó en 1997 en CCRVMA, donde fue usado para describir la pesca no autorizada de bacalao de profundidad patagónico en el Área de la Convención CCRVMA por partes no contratantes, así como las capturas no declaradas o mal informadas por miembros de CCRVMA.

En 1999, Australia presentó el asunto de INDNR a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). En el mismo año, una Reunión Ministerial de la FAO sobre Pesca adoptó la Declaración de Roma sobre el Código de Conducta para la Pesca Responsable, la que declaraba la intención de sus suscritos de “desarrollar un plan mundial de acción para encargarse eficazmente de todas las formas de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, incluyendo las naves pesqueras con banderas de conveniencia.” Esto llevó al desarrollo el año 2000 del Plan de Acción Internacional de la FAO para la Pesca INDNR (PAI-INDNR), que finalmente fue adoptado el año 2001.

Ya que fue finalmente adoptado, el PAI-INDNR describe a la pesca INDNR de una manera casi legalista (véase Cuadro A). El uso de la descripción PAI-INDNR de la pesca INDNR como una definición agregada se ha vuelto extensa en el uso más común del término. Esta es, no obstante, la apariencia en el *chapeau* de la frase calificadora “[E]n este documento”, lo que evidentemente tuvo la intención de dejar en claro que la descripción de INDNR en este contexto no tiene un impacto más allá del propio documento. Tal vez es cuestionable si la propuesta más legalista agrega mucho a las afirmaciones más generales del alcance del problema que fueron usadas en discusiones anteriores acerca de la pesca INDNR. Por ejemplo, en el primer borrador del PAI-INDNR se afirmó muy brevemente que:

“El alcance del problema de la pesca INDNR abarca la pesca y las actividades relacionadas, incluyendo:

- pesca en áreas bajo la jurisdicción nacional sin autorización del Estado ribereño;
- pesca que infringe o socava la conservación y el manejo;
- falla para ejercer eficazmente la jurisdicción requerida o ejercer control sobre naves y ciudadanos;
- falla para cumplir en forma total y exacta con la recopilación de datos de la nave pesquera y la pesca además de los requerimientos para entregar información.”

En tanto muchos consideran que esta es una simplificación excesiva del problema, es una afirmación útil y concisa de su alcance.

Cuadro A. La naturaleza y alcance de la pesca INDNR en el Plan de Acción Internacional

En este documento:

Pesca ilegal se refiere a las actividades:

- realizadas por naves nacionales y extranjeras en aguas bajo jurisdicción de un Estado, sin el permiso de ese Estado, o contraviniendo sus leyes y regulaciones;
- realizadas por naves que llevan el pabellón de Estados que son parte de una organización regional de ordenación pesquera pertinente pero operan contraviniendo las medidas de conservación y manejo adoptadas por esa organización y por las cuales los Estados están vinculados, o contraviniendo las medidas pertinentes del derecho internacional aplicable; o
- que violan las leyes nacionales o las obligaciones internacionales, incluyendo aquellas asumidas por Estados cooperadores de una organización regional de ordenación pesquera pertinente.

Pesca no declarada se refiere a las actividades pesqueras:

- que no han sido declaradas, o han sido mal declaradas, a la autoridad nacional pertinente, contraviniendo las leyes y regulaciones nacionales; o
- realizadas en el área de competencia de una organización regional de ordenación pesquera pertinente y que no han sido declaradas o han sido mal declaradas, contraviniendo los procedimientos de información de esa organización.

Pesca no reglamentada se refiere a las actividades pesqueras:

- en el área de aplicación de una organización regional de ordenación pesquera pertinente que son realizadas por naves sin nacionalidad, o por aquellas que tienen el pabellón de un Estado que no es parte de esa organización o por un entidad pesquera, de una manera que no es compatible o contraviene las medidas de conservación y manejo de esa organización; o
- en áreas o a poblaciones de peces en relación a las cuales no existen medidas aplicables de conservación o manejo y donde tales actividades pesqueras son realizadas de manera incompatible con las responsabilidades del Estado para la conservación de los recursos vivos marinos bajo el derecho internacional.

PAI-INDNR

El trabajo del Grupo de Acción de Alta Mar se ha enfocado a la pesca INDNR en alta mar. Al inicio de este trabajo, el Grupo de Acción eligió definir la pesca INDNR como un concepto agregado que incluía los elementos mostrados en el Cuadro B. En tanto esto refleja claramente el enfoque principal del Grupo de Acción de Alta Mar, en lugar de la pesca INDNR en ZEE (excepto en la medida que tal actividad pueda representar una actividad continua), ha sido correctamente indicado que existe considerable superposición entre los variados componentes identificados.

Cuadro B. Propuesta del Grupo de Acción para la definición de pesca INDNR

- La pesca que viola el derecho y las obligaciones internacionales
- La pesca de poblaciones de peces de alta mar donde no existen medidas formales de manejo, pero que se encuentran en contravención a las más amplias responsabilidades de los Estados bajo el Derecho del Mar de conservación y manejo de los recursos vivos marinos de alta mar
- La pesca realizada por naves sin nacionalidad, o por aquellas que llevan el pabellón de un Estado que no es parte de una organización regional de ordenación pesquera pertinente (OROP), por una entidad pesquera, de una manera incompatible, o que está contraviniendo las medidas de conservación y manejo adoptadas por la OROP o contraviniendo las más amplias obligaciones internacionales
- La pesca realizada por ciudadanos o naves que enarbolan el pabellón de Estados que son parte de una OROP pertinente, contraviniendo las medidas de conservación y manejo adoptadas por esa organización o las medidas pertinentes del derecho internacional aplicable
- La pesca, incluyendo aquella dentro del área de una OROP, que no ha sido declarada, o ha sido mal declarada a las autoridades nacionales/internacionales pertinentes, contraviniendo el derecho y las regulaciones internacionales

Vale la pena observar que, en su trabajo sobre la economía de la pesca INDNR, el Comité de Pesca de OECD decidió considerar sólo las actividades de la pesca INDNR en alta mar y las actividades de naves pesqueras extranjeras dentro de las ZEE nacionales. Sin embargo, teniendo en cuenta la amplia serie de actividades cubiertas considerando como agregados los variados elementos de la pesca INDNR, el Comité de Pesca de la OECD intentó proporcionar definiciones operacionales de cada uno de los tres componentes de la pesca INDNR en alta mar – pesca ilegal en alta mar, pesca en alta mar no declarada y pesca en alta mar no reglamentada – como se muestra a continuación. Usando este propuesta:

Pesca **ilegal** es

- Operaciones de naves con pabellones de miembros de una OROP (incluyendo los miembros cooperadores no partes) que, sin embargo, operan violando las reglas establecidas por la OROP
- Pesca extranjera no autorizada dentro de las ZEEs

Pesca **no declarada** es

- La captura no declarada o mal declarada por parte de naves extranjeras dentro de las ZEEs
- Las capturas en alta mar no declaradas o mal declaradas a las autoridades nacionales u OROPs

Pesca **no reglamentada** es

- La pesca en alta mar por parte de naves que no pertenecen a ningún estado o naves que enarbolan pabellones de estados no miembros de las OROPs fuera de las reglas de la OROP

Ya sea que tengamos una propuesta agregada o intentemos diferenciar entre I, ND y NR de la pesca INDNR, siempre existirá una superposición considerable entre las categorías.

APENDICE 2

Metodología para desarrollar las propuestas

El Grupo de Acción fue creado en diciembre del 2003. Subsecuentemente, una pequeña Secretaría fue instituida a disposición del Grupo, albergada en la oficina central de OECD en París por la Mesa de Discusión OECD para el Desarrollo Sustentable. La secretaría comenzó su trabajo a fines de febrero del 2004. Se estableció una página en el sitio web www.high-seas.org

Sacando conclusiones sobre la mayor parte del material ya disponible, la secretaría buscó inicialmente identificar a los responsables claves de facilitar la actividad INDNR en alta mar y los asuntos importantes para ser considerados por el Grupo de Acción. Esto llevó a la publicación de un artículo de trabajo (HSTF/01) en julio del 2004. Este artículo circuló entre los miembros del Grupo, funcionarios en países miembros del Grupo, miembros de cuatro grupos de asesores expertos establecidos para ayudar a la secretaría en su trabajo y análisis (véase más adelante) y otros con experiencia específica en la materia. Las respuestas a ese artículo indicaron que, en general, se han identificado correctamente los asuntos claves y los responsables.

Un segundo artículo sustantivo fue publicado en septiembre del 2004 (HSTF/02). Nuevamente, el artículo circuló ampliamente entre los miembros del Grupo de Acción, funcionarios y los grupos de expertos. También fue publicado en la página web del Grupo. Este artículo, que se basó en un análisis detallado de los comentarios y sugerencias hechas en respuesta al documento HSTF/01, procuró identificar las potenciales áreas de intervención. Se identificaron cinco áreas, específicamente: la distribución de información y la mejor coordinación de monitoreo, control y vigilancia; el desarrollo de un registro mundial de las naves pesqueras de alta mar; el fortalecimiento de medidas en puerto y el control sobre los ciudadanos; las medidas relacionadas con el comercio; y las iniciativas y asuntos de gobernabilidad ambos basados en la OROP. Estas áreas fueron seleccionadas para un estudio posterior ya que se creyó proporcionaban oportunidades a los miembros de HSTF de actuar individual y colectivamente incluso si otros países no son de pensamiento similar.

La primera reunión importante del Grupo de Acción se llevó a cabo en París el 9 de marzo del 2005. El propósito de esa reunión era permitir a los miembros del Grupo considerar las propuestas específicas para la acción que podría formar un conjunto interconectado de soluciones en la lucha contra la pesca INDNR en alta mar. Los resultados de la reunión fueron publicados en forma de un informe de resumen (HSTF/10).

Subsecuentemente, las propuestas identificadas por el Grupo de Acción fueron posteriormente elaboradas por la Secretaría en consulta con los miembros y funcionarios del Grupo.

Lista de documentos y artículos de trabajo publicados por el Grupo de Acción

HSTF/01	Lista consolidada de asuntos legales, científicos, económicos y comerciales, y de fiscalización para ser considerada por el Grupo de Acción
HSTF/02	Áreas de enfoque propuestas para el trabajo del Grupo de Acción de Alta Mar
HSTF/03	Agenda anotada y resumen de las propuestas
HSTF/04	Mejor monitoreo, control y vigilancia en alta mar: una Red MCV mejorada
HSTF/05	Cómo obtener mejor información acerca de las naves pesqueras en alta mar
HSTF/06	Promover Estados del Puerto responsables
HSTF/07	¿Qué tan bien se están desempeñando los Estados del Pabellón?
HSTF/08	¿Necesitamos ejercer control sobre los ciudadanos?
HSTF/09	Gobernabilidad de alta mar
HSTF/10	Resumen de los resultados de la reunión de marzo 2005 del Grupo de Acción
HSTF/11	Artículo de respaldo: Introducción a los borradores de criterios para la evaluación de los Estados del Pabellón
HSTF/12	Mejorar la gobernabilidad por parte de las OROPs

APENDICE 3

Directriz para evaluar el desempeño de las OROPs

La siguiente directriz para evaluar el desempeño de la OROP en relación a los instrumentos internacionales de pesca establece un número limitado (seis) de categorías de evaluación, con directrices relacionadas para la examinación de los tópicos en cada categoría.

- I. Cooperación Internacional
- II. Conservación y Manejo
- III. Cumplimiento y Fiscalización
- IV. Revisión y Evaluación
- V. Mecanismos Institucionales
 - A. Asuntos rutinarios de estructura y procedimiento
 - B. Asuntos que requieren una mayor definición
- VI. Asuntos transversales
 - A. Requerimientos especiales de los Estados en vías de desarrollo
 - B. Transparencia
 - C. Suficiencia de recursos

La directriz es ofrecida para facilitar alguna medida de comparación y de entendimiento al evaluar el desempeño de las OROPs, en tanto reconoce que existen diferencias entre ellas y que se requerirá flexibilidad al aplicar la directriz. También se admite que algunas OROPs pueden elegir aplicar esta directriz por etapas, concentrándose inicialmente en algunas categorías, a medida que trabajan hacia una evaluación más amplia.

Al aplicar esta directriz, cualquier evaluación debería abarcar los pasos tomados colectivamente (decisiones) por parte de miembros de las OROPs para implementar los instrumentos internacionales de pesca, y cualquier impedimento para su eficaz implementación, reflejados en:

- El mandato de la organización
- La estructura y mecanismos institucionales de la organización (incluyendo la toma de decisiones y otras reglas de procedimiento)
- Las medidas de conservación y manejo adoptadas por la organización

La directriz propuesta no tiene como objetivo proporcionar una base para evaluar el desempeño individual de un Estado. Se admite que las desigualdades en las capacidades de los miembros de las OROPs pueden afectar la implementación de las medidas de conservación y manejo de un Estado individual así como también las contribuciones de un Estado a la organización. La forma en que los miembros se encargan de abarcar estas desigualdades es una medida del desempeño de la organización.

Está entendido que en la actualidad los variados mandatos y una total falta de datos e información científicos sobre muchas poblaciones de peces en alta mar, y especies y hábitats asociados y dependientes, pueden hacer inapropiado evaluar el desempeño de las OROPs en relación al estatus y tendencias de la información sobre estas poblaciones, especies y hábitats. Se deberían realizar todos los esfuerzos para la evaluación y recopilación de datos dentro del área de competencia de cada OROP y establecer una línea de referencia para el enfoque ecosistémico en el manejo pesquero.

Instrumentos internacionales de pesca

Los instrumentos internacionales de pesca que forman la base de esta directriz son mencionados más abajo. Es generalmente aceptado que no todos los miembros de cada OROP formarán parte de todos los instrumentos legales obligatorios que aparecen en la lista. Sin embargo, en vista de las obligaciones de cooperación en la conservación y el manejo de los recursos vivos marinos de alta mar (CONVEMAR, artículo 118), y para considerar cualquier recomendación general de estándar internacional mínimo para establecer medidas de conservación (CONVEMAR, artículo 119(1)(a)), el Grupo de Acción opina que la lista que aparece a continuación debería ser utilizada para desarrollar puntos de referencia objetivos de monitoreo y revisión del desempeño de la OROP:

Convención de las NNUU sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR)

Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces (UNFSA)

Acuerdo de Cumplimiento de la FAO

Código de Conducta de la FAO y PAIs (aves marinas, tiburones, capacidad, INDNR)

Estrategia de la FAO para mejorar la información sobre la situación y las tendencias de la pesca de captura

Especificaciones y Directrices Estándar de la FAO para el Mercado e Identificación de Naves Pesqueras

Directrices de la FAO para Reducir la Mortalidad de la Tortuga Marina en las Operaciones de Pesca

Plan Modelo de la FAO sobre Medidas de los Estados del Puerto para Combatir la Pesca INDNR

Directriz

I. Cooperación internacional

Objetivo: Determinar el grado de cooperación por parte de los Estados que pescan en el Área de la Convención, incluyendo los Estados Ribereños pertinentes, a través de y con la organización y los impedimentos a esta cooperación. Evaluar la relativa participación en la pesca en el Área de Convención de Estados parte, no partes cooperadoras y no partes no cooperadoras.

Directrices:

- Integridad de la membresía
- Apertura a nuevos miembros
- Compatibilidad de las medidas de conservación y manejo
- Cooperación con respecto a nuevas pesquerías y a las pesquerías reglamentada (sobre las cuales la OROP tiene competencia)
- Cooperación con OROPs contiguas o superpuestas y otras entidades internacionales pertinentes

Análisis: ¿Cuáles son los vacíos en la cooperación de la membresía? ¿Algún vacío en cooperación y membresía limitan la eficiencia de la organización? ¿El mandato y la estructura influyen en esto? ¿Los mecanismos institucionales fomentan la participación de todos los Estados con interés real en la pesca? ¿De los pertinentes Estados del puerto y del mercado? ¿Qué cambios se pueden requerir en el mandato y la estructura? ¿Qué medidas pueden adoptarse, que incentivarían la cooperación por parte de todos los Estados que pescan en el Área de la Convención y por los pertinentes Estados Ribereños, del puerto y del mercado? ¿Con otras entidades internacionales y OROPs pertinentes?

II. Conservación y manejo

Objetivo: Evaluar la eficacia de las medidas de conservación y manejo y sus bases científicas. Considerar si el mandato es lo suficientemente amplio para permitir enfoques ecosistémico y precautorio, y la forma en que estos se ven reflejados en disposición a la evaluación científica, recopilación e investigación de datos, y las medidas de conservación y manejo. Considerar la manera en que los factores socioeconómicos son incorporados en la asesoría para el manejo y a las medidas de conservación y manejo. Evaluar la eficacia de los mecanismos institucionales para asegurar que las decisiones se basan en una recomendación oportuna y bien fundada, y que son tomadas de una manera oportuna y eficaz.

Directrices:

- Base científica para la conservación y el manejo, incluyendo:
 - la mejor información científica disponible
 - enfoques ecosistémico y precautorio
- Recopilación e intercambio de datos científicos, investigación científica
- Análisis socioeconómico para la conservación y el manejo
- Enfoques y herramientas de manejo:
 - captura total permitida, límites en el tamaño de la captura
 - cuotas nacionales individuales, criterios para la distribución
 - manejo del esfuerzo
 - medidas espaciales y temporales
 - manejo de la captura incidental
 - aparejos y tecnología de pesca
 - manejo de la capacidad

Análisis: ¿Hasta qué punto, los enfoques ecosistémico y precautorio y el requerimiento de sustentar las medidas de conservación y manejo en la mejor información científica disponible, se ven reflejados en el mandato de la OROP o sus procedimientos de toma de decisiones? ¿El mandato ha sido un impedimento para implementar estos enfoques? ¿Existen medidas para el monitoreo, la evaluación y la recopilación e intercambio de datos adecuados para apoyar estas enfoques y para proporcionar oportunidades de pesca? ¿Existen adecuadas medidas para el análisis científico y socioeconómico? ¿Existe un mandato para abordar el manejo de la capacidad de pesca? ¿Qué cambios se pueden requerir en el mandato? ¿En las medidas de conservación y manejo?

¿Los mecanismos y procedimientos institucionales de las OROPs facilitan el manejo basado en una base analítica sólida, enfoques ecosistémico y precautorio y la proporcionalidad en la oportunidad de pesca? ¿Facilitan la adopción de medidas de conservación y manejo de una manera oportuna y eficaz? ¿Qué cambios pueden requerirse en los mecanismos y procedimientos institucionales de las OROPs para mejorar su eficacia? (Sección V)

III. Cumplimiento y Fiscalización

Objetivo: Evaluar el estatus de los informes nacionales acerca de la pesca y las actividades relacionadas con ella y las medidas de cooperación para asegurar el cumplimiento de las medidas de conservación y manejo de la OROP. Evaluar si la OROP se encarga adecuadamente de la recopilación y el análisis de información centralizada a nivel regional con el objeto de detectar y desalentar el no cumplimiento de los Estados parte, los no partes cooperadores y los no partes no cooperadores. Evaluar la respuesta colectiva de los miembros de la OROP para detectar y desalentar el no cumplimiento de las medidas de la OROP. Identificar vacíos, problemas y opciones para abordarlos.

Directrices:

- Informes nacionales
- Mecanismos de cooperación para detectar el no cumplimiento de las medidas de conservación y manejo de la OROP: monitoreo, vigilancia y revisión colectiva
- Medidas de cooperación para desalentar el no cumplimiento de las medidas de conservación y manejo de la OROP: revisión colectiva y sanción

Análisis: ¿Que tipos de problemas de cumplimiento y fiscalización existen? ¿El mandato o los mecanismos institucionales de la OROP presentan algún impedimento para encargarse de ellos eficazmente? ¿Existe alguna medida de la OROP que pudieran fomentar la pesca ilegal o no declarada? ¿Las medidas cooperativas para detectar y desalentar el no cumplimiento han llevado a una implementación y fiscalización más eficaz de las medidas de conservación y manejo? ¿Qué otras medidas posteriores de conservación y manejo, compatibles con el derecho internacional, podrían ayudar a detectar, exponer y desalentar el no cumplimiento y las actividades que debilitan la eficacia de las medidas de conservación y manejo de la OROP?

IV. Revisión y evaluación

Objetivo: Evaluar cualquier requerimiento y procedimiento para la revisión y evaluación regulares establecidos por la OROP. Determinar el alcance de estas evaluaciones, quién las realiza y la forma en que ellas son realizadas. Determinar la extensión a la cual los resultados de la evaluación son utilizados por la organización y hacerlos más ampliamente disponibles.

Directrices:

- Eficacia de las medidas de conservación y manejo
- Calidad y suficiencia de los datos científicos y los métodos de evaluación, de los análisis socioeconómicos y las propuestas de manejo
- Eficiente funcionamiento de la organización (secretaría)
- Eficaz implementación de las decisiones y medidas de la OROP

Análisis: ¿Cuál es la naturaleza y alcance de cualquier evaluación realizada con la ayuda de la OROP, y han ellas llevado a cambios en el mandato u operación de la organización o a modificaciones en las medidas de conservación y manejo? ¿Ha sido adecuado el seguimiento a los miembros? ¿Han contribuido estas evaluaciones a un conocimiento más amplio de los obstáculos para la gobernabilidad eficaz de la pesca en alta mar y al conocimiento de cómo superarlos?

V. Estructuras y mecanismos institucionales

En esta directriz se consideran varios aspectos de las estructuras y mecanismos institucionales. Pueden dividirse en dos grupos. El primero abarca asuntos de los que las OROPs se encargan habitualmente, a pesar de que los detalles pueden variar entre organizaciones. El segundo abarca las preguntas sobre el manejo que aún no han sido estudiadas en detalle y claramente tienen relación con la eficacia de las medidas de conservación y manejo de la OROP y la gobernabilidad de la pesca en alta mar. Las evaluaciones de la OROP podrían ser especialmente útiles para deducir asuntos claves y mejores prácticas en éstas áreas.

A. Asuntos habituales de estructura y procedimiento

Los mecanismos institucionales fundamentales de las OROPs son el cuerpo de toma de decisiones, usualmente una Comisión, el (los) mecanismo(s) empleado(s) para obtener asesoría científica, y la secretaría (personal) de la organización. Un número de OROPs ha instituido órganos adicionales para considerar, por ejemplo, asuntos sobre el monitoreo, control, y el cumplimiento. Las principales entidades con frecuencia instituyen otros órganos auxiliares, en forma permanente o a corto plazo, para ayudarlos a avanzar en su trabajo. La mayoría de los acuerdos de la OROP también proporcionan procedimientos para la resolución de disputas.

Las reglas y procedimientos adoptados por estas entidades son otro importante componente institucional. Estos pueden prevalecer siempre y cuando las no partes puedan estar presentes en reuniones de varios órganos de la organización, lo que puede facilitar su transición hacia la membresía.

Las reglas y procedimientos que prevalecen en la representación por parte de otros interesados (por ejemplo, industria pesquera, organizaciones de conservación) en las reuniones de varios órganos de la organización, y el mayor acceso público a la documentación y a los resultados, son otros aspectos institucionales importantes.

La secretaría es una parte vital de la organización. Los miembros necesitan ser claros sobre qué esperan del personal y en qué marco de tiempo; necesitan proporcionar suficientes recursos para que la experiencia y las instalaciones sean adecuadas para realizar las responsabilidades asignadas; y son responsables de fiscalizar el real funcionamiento del personal.

B. Asuntos que requieren de una definición más amplia

Un primer asunto se relaciona con la toma de decisiones; esto es, lo que son los procedimientos para tomar decisiones, y hasta qué punto son demostrados los criterios, estrategias, o procedimientos por adelantado para encargarse de diferentes decisiones; por ejemplo, criterios para guiar las decisiones acerca de la distribución o estrategias para encargarse del riesgo y la incertidumbre. Tales reglas pueden facilitar las decisiones responsables, justas y transparentes, incluyendo la revisión oportuna de medidas de conservación y manejo ya existentes basadas en nuevos descubrimientos de investigación. Otros tipos de procedimiento pueden resolver conflictos sobre decisiones pendientes o recientes antes de que aumenten. Ellos sirven para aliviar la tensión y evitar una discriminación injusta entre los miembros.

Un segundo asunto es la interacción y el diálogo entre los miembros de la Comisión y el (los) mecanismo(s) científico(s) asesor(es); esto es, existe una relación de diálogo entre la entidad que toma las decisiones y el mecanismo científico asesor – para aclarar a ambos cuerpos las dudas por las cuales quienes toman las decisiones pueden obtener asesoría científica, y para asegurar que quienes toman las decisiones comprenden completamente los descubrimientos y las incertidumbres científicas. Puede necesitarse un análisis similar con respecto a otras formas de asesoría experta proporcionada a quienes toman las decisiones.

Un tercer asunto es el grado al que cada OROP centraliza ciertas funciones dentro de la secretaría; esto es, además de simplemente pedir al personal recibir y recopilar la información recibida de miembros individuales, hasta qué punto se espera que la secretaría tenga un rol proactivo al recopilar y analizar información sobre los descubrimientos de investigaciones o captura y esfuerzo, por una parte, o en relación a acatar las medidas de conservación y manejo de la OROP, por otra.

Objetivo: Poner énfasis en los asuntos y mejores prácticas relacionados con los procedimientos de toma de decisiones y estrategias de manejo, el dialogo entre quienes toman las decisiones y los mecanismos asesores, y los beneficios y desventajas de las funciones centralizadas de la secretaría.

Directrices:

- Toma de decisiones y revisión
- Mecanismos científicos asesores
- Mecanismos cooperadores de revisión

Análisis: ¿Los procedimientos de toma de decisiones de la organización facilitan la adopción oportuna de medidas eficaces de conservación y manejo? ¿Son los procedimientos y criterios para la toma de decisiones comprendidos en forma clara y en suficiente detalle, y están las estrategias de manejo en su lugar, para facilitar y acelerar decisiones sólidas? ¿Cómo son proporcionadas y cumplidas las necesidades de la organización de una asesoría científica y otras asesorías? ¿Las oportunidades y procedimientos para el diálogo entre los asesores y quienes toman las decisiones fomenta el entendimiento mutuo de las necesidades y limitaciones?

VI. Asuntos transversales

A. Requerimientos especiales de los Estados en vías de desarrollo

Objetivo: Asegurar la real participación en la OROP por parte de los Estados en desarrollo y su implementación verdadera de las medidas de conservación y manejo de la OROP.

Directrices: Iniciativas para identificar y atender las necesidades específicas de los miembros de países en vías de desarrollo.

Análisis: ¿Hasta qué punto los miembros de Estados en vías de desarrollo están adquiriendo capacidad de participar realmente en la organización e implementar y fiscalizar sus medidas de conservación y manejo? ¿Qué pasos pueden seguirse para mejorar esto?

B. Transparencia

Objetivo: Evaluar la eficacia de los mecanismos institucionales al asegurar que las decisiones son tomadas de una forma transparente y en consulta con todos los interesados pertinentes, y que los informes y documentos se encuentren públicamente disponibles.

Directrices:

- Representación de no partes que pescan en áreas de OROPs en reuniones de la organización
- Representación de la industria pesquera, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales
- Disponibilidad pública de documentos y resultados

Análisis: ¿La OROP permite la representación por no partes? ¿Sus mecanismos o procedimientos institucionales facilitan que las OIG y las ONG formen parte de reuniones de sus variados órganos de acuerdo con procedimientos no excesivamente restrictivos? ¿Proporcionan acceso público oportuno a los registros e informes? ¿Qué cambios pueden requerirse en los mecanismos y procedimientos institucionales de las OROPs para mejorar su eficacia?

C. Suficiencia de recursos

Objetivo: Determinar la forma en la que la organización define y cumple con la necesidad de recursos.

Directrices:

- Definir programas y presupuestos y establecer prioridades (distribuyendo los recursos financieros, de personal y de tiempo)
- Estructura de impuestos
- Consecuencias del fracaso en el cumplimiento de las obligaciones financieras

Análisis: ¿Cómo la organización determina y provee fondos para actividades que serán realizadas por la secretaría y/o los gobiernos miembros – en relación a los datos, la investigación y la evaluación, así como los esfuerzos para detectar y desalentar el no cumplimiento de las medidas de conservación y manejo de la OROP? ¿Cómo establece prioridades entre ellos? ¿Los fondos se transforman en evaluaciones obligatorias o contribuciones voluntarias? ¿Por miembros de no partes cooperadoras? ¿Los recursos están disponibles a través de la OROP y/o mecanismos bilaterales y multilaterales que proporcionan fondos? ¿Son ellos suficientes para asegurar que las prioridades acordadas sean llevadas a cabo eficazmente en los marcos de tiempo acordados? ¿Se requiere algún cambio en el mandato o estructura institucional de la OROP? ¿Qué pasos adicionales se podrían tomar?

APENDICE 4

Directrices propuestas sobre el desempeño del Estado del Pabellón

Todos los Estados del Pabellón pueden lograr mayor control sobre sus naves pesqueras. Los medios para que los Estados lo hagan están ampliamente disponibles en instrumentos internacionales actuales, en particular, el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces, el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO, organizaciones regionales de ordenación pesquera, el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable y el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Combatir y Eliminar la Pesca INDNR. Si embargo, para lograr mayor control un Estado debe tener la voluntad política de hacerlo. Estas directrices propuestas están diseñadas en parte para incentivar a los Estados del Pabellón a implementar estos controles.

Como primer paso, los Estados del Pabellón deberían ratificar los instrumentos internacionales pertinentes, incluyendo aquellos que acaban de ser mencionados, que incluyen normas modernas relativas a la responsabilidad de los Estados del Pabellón. Sin embargo, existe un número de otros pasos básicos que también se esperaría que diera un Estado del Pabellón responsable, incluyendo, entre otros: una participación total y eficaz en las organizaciones internacionales de pesca y la implementación de las medidas acordadas por ellas; la adopción de Planes de Acción Nacional para la pesca INDNR y la realización de las acciones identificadas en tales planes; y la implementación real de medidas y sistemas nacionales para la regulación (por ejemplo, autorización), vigilancia y control de naves pesqueras en alta mar.

Las directrices consideran el desempeño de los Estados del Pabellón en tres amplias categorías:

1. La participación en acuerdos mundiales de pesca
2. La participación en acuerdos y organizaciones regionales de ordenación pesquera
3. La implementación y regulación nacionales

Dentro de cada categoría se puede elaborar un número de indicadores básicos de desempeño. Las siguientes secciones describen estos indicadores y resumen la forma en que se puede realizar una evaluación de desempeño.

1. Participación en acuerdos mundiales de pesca

La participación en acuerdos internacionales de pesca es un primer paso importante para los Estados del Pabellón responsables. Aunque la participación en un acuerdo no necesariamente garantice el cumplimiento por parte del Estado de las medidas de ese acuerdo, el acto de ratificación en sí es una importante declaración política. Esta participación coloca también al Estado del Pabellón dentro de un sistema de obligaciones recíprocas con otros Estados que están igualmente buscando tener una mejorada gobernabilidad sobre la pesca. Esta sección considera los tres principales acuerdos mundiales de pesca (la Convención del Derecho del Mar de las NNUU, el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones

de Peces y el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO) y los acuerdos mundiales concernientes a la seguridad de las naves pesqueras.

Ratificación o adhesión a la Convención del Derecho del Mar

La Convención de 1982 de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (“CONVEMAR”) es la principal Convención Internacional que se encarga de asuntos relacionados con el uso del océano. Sus medidas sobre la pesca proporcionan el marco general para el derecho internacional de pesca, clasificando viejos principios tales como la libertad de pesca, la supremacía de la jurisdicción del Estado del Pabellón sobre sus naves en alta mar y declarando los deberes generales para la cooperación en la conservación y manejo de recursos vivos marinos. También proporciona el marco para todos los otros acuerdos relativos a la pesca, que en general han sido diseñados para ser compatibles con la Convención. Dado al amplio alcance de CONVEMAR, se reconoce que pueden existir razones no relacionadas con la pesca que lleven a un Estado particular a decidir no ratificar la Convención. Sin embargo, se considera que la completa participación en la Convención debería ser incentivada como un medio para mejorar la gobernabilidad internacional de pesca.

Ratificación o adhesión al Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces

El Acuerdo de la Naciones Unidas sobre Población de Peces (“UNFSA”) es el acuerdo internacional más importante que regula la pesca en alta mar y la ratificación o la adhesión a él debe ser considerado como uno de los pasos más fundamentales que un Estado del Pabellón puede dar hacia el desempeño responsable. UNFSA tiene medidas mucho más amplias que CONVEMAR sobre los deberes de los Estados del Pabellón, así como también muchas otras reglas expansibles sobre aquellas de las de CONVEMAR, dirigidas a asegurar la sustentabilidad de la pesca de poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. El Acuerdo también contiene un mecanismo obligatorio de conciliación de disputas que se extiende más allá de CONVEMAR, en particular que también se aplica, como entre las partes a él, a disputas que aparecen en otros acuerdos sobre pesca en los que no existen mecanismos bajo tales acuerdos.

Aceptación del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO

Al igual que UNFSA, el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO es un acuerdo de fundamental importancia para la pesca en alta mar. Existe algún grado de superposición entre este Acuerdo y UNFSA, ambos de los cuales se concentran ampliamente en las responsabilidades en alta mar de los Estados del Pabellón, aunque el Acuerdo de Cumplimiento también contiene un número de medidas únicas, particularmente relativas a la recopilación de datos. De forma importante, las medidas del Acuerdo de Cumplimiento se aplican a todas las poblaciones de peces en alta mar, incluyendo poblaciones discretas no cubiertas por el Acuerdo de las NNUU sobre Poblaciones de Peces.

Ratificación o adhesión a los acuerdos de seguridad marítima

Existe un número de acuerdos internacionales que se preocupan de la seguridad de las naves pesqueras y el bienestar de la tripulación. De estos, dos acuerdos, ambos creados bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional, son de particular importancia, el Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para el personal de los Buques Pesqueros (STCW-F); y el Convenio de Seguridad de los Buques Pesqueros (Convenio Internacional de Torremolinos). La participación en estos Convenios debería ser incentivada como una función de la acción del Estado del Pabellón responsable.

2. La participación en acuerdos y organizaciones regionales de pesca

En tanto la ratificación de los principales tratados mundiales es un importante indicador sobre desempeño del Estado del Pabellón, claramente no es en sí suficiente: un Estado del Pabellón debe también implementar eficazmente las obligaciones contenidas en aquellos tratados, en particular ratificando los acuerdos regionales (que buscan implementar los acuerdos mundiales) y participando en organizaciones regionales de ordenación pesquera pertinentes. Esto en sí no es suficiente, por supuesto, ya que el Estado del Pabellón también debe cumplir e implementar las medidas adoptadas por aquellas organizaciones regionales.

Ratificación de organizaciones regionales de ordenación pesquera pertinentes

Tanto CONVEMAR como UNFSA contemplan la cooperación entre Estados en los acuerdos de conservación y manejo de población de peces en alta mar que suceden fundamentalmente a nivel regional, a través de acuerdos internacionales de pesca, convenios y organizaciones. El paso más básico hacia esto es la ratificación de tratados regionales pertinentes. En realidad, bajo UNFSA cualquier Estado que tiene un “interés real” en la pesca debe unirse a la organización pertinente (o cooperar con ella) y tal participación es una condición previa, bajo el Acuerdo, para acceder a los recursos de los cuales es responsable la organización.

El posible desempeño negativo puede existir cuando un Estado con un “interés real” en una pesca en particular no ha ratificado o accedido a un acuerdo regional pertinente. Con el objeto de identificar a los Estados que tienen un “interés real” en una pesca en particular, las directrices deben ser guiadas por las determinaciones de los Estados parte y las propias OROPs. De este modo, además de las propias partes, los Estados que se considera tienen un interés pueden incluir cualquier no parte cooperadora identificada por los miembros/partes contratantes; y no parte no cooperadora identificada por los miembros/partes contratantes; y cualquier otro Estado del Pabellón identificado por los miembros/partes contratantes que tienen naves pescando dentro del área de competencia de la organización regional.

Membresía de las OROPs pertinentes o participación como miembro no cooperador

Junto con la ratificación de tratados pertinentes, la membresía de las OROPs pertinentes o la participación en tales organizaciones como un no miembro cooperador es el método más básico mediante el cual un Estado del Pabellón puede implementar sus obligaciones para cooperar. Por supuesto, en la mayoría de los casos un Estado del Pabellón que es parte de un acuerdo regional será miembro de la organización establecida por ese acuerdo (y también un grado de superposición con el criterio previo es inevitable). Sin embargo, un número de casos se pueden distinguir, justificando una evaluación separada. Primero, algunas OROPs son creadas no por el tratado sino por una resolución de otra organización, tal como las entidades pertenecientes a la FAO Artículo VI (que incluye por ejemplo, SWIOFC, CECAF y WECAFC); y, viceversa, algunos acuerdos no establecen una organización regional; una evaluación separada de ese modo atrae estas situaciones. Segundo, la evaluación en esta sección incluye partes/miembros no contratantes cooperadores, reconociendo – en tanto no equivalente a la participación formal en el propio acuerdo – el desempeño responsable de los deberes de los Estados del Pabellón por no miembros cooperadores con OROPs. Finalmente, en tanto algunos tratados automáticamente hacen a sus partes miembros de la OROP que ellos crearon, existen excepciones, incluyendo NAFO y CCRVMA.

Cumplimiento de las medidas de la OROP

La membresía de, o la cooperación formal con las OROPs no es en sí suficiente. Con el objeto de que un Estado del Pabellón cumpla completamente con sus responsabilidades con otros usuarios de la pesca en alta mar, debe también implementar las medidas acordadas con las OROPs.

Tales medidas pueden incluir, entre otras cosas: la transposición y la fiscalización de las cuotas y otras medidas de conservación y manejo de la OROP; cumplir con la captura, producción y otros requerimientos de información de datos de las OROPs; la participación en programas de observadores ordenados por la OROP, planes de inspección u otras medidas de monitoreo, control y vigilancia; o la participación en los planes de documentación de captura ya sea como miembro de la OROP o, cuando la OROP lo permita (CCRVMA, por ejemplo), como no miembro.

Nuevamente, las directrices dependen de las determinaciones tomadas por las propias OROPs. De este modo, los desempeños posiblemente negativos serían indicados cuando el Estado del Pabellón haya estado sujeto a una citación específica por una OROP a causa de la falla en implementar, acatar y fiscalizar las regulaciones establecidas por la organización.

3. Implementación y regulación nacional

El área final en la cual estas directrices proporcionan un marco para evaluar el desempeño del Estado del Pabellón está en la implementación y regulación nacional. Existe una amplia serie de acciones que puede esperarse que realice un Estado del Pabellón: estas directrices se concentran en un número pequeño de acciones, que pueden ser consideradas entre las obligaciones más fundamentales relativas a prevenir la pesca INDNR en alta mar. Ellas incluyen: la adopción de un PAN-INDNR; mantener registros nacionales de las naves pesqueras; requerimiento para la marca estandarizada de naves pesqueras, y un sistema de regulación de la pesca en alta mar.

Adopción de un PAN-INDNR

Como una acción llamada por la FAO (véase específicamente párrafos 25-27 del PAI-INDNR), y por eso una para la cual los Estados del Pabellón responsables deberían acordar prioridad, un Plan de Acción Nacional contra la Pesca INDNR (PAN-INDNR) es un medio por el cual un Estado del Pabellón puede atraer la atención tanto de su flota pesquera como de público en general hacia la necesidad de que la pesca en alta mar sea dirigida sólo dentro de los marcos de la OROP, desarrollar una política nacional eficaz para evitar y desalentar la pesca INDNR y lograr la acción coordinada necesaria de sus órganos regulativos internos para asegurar que se logren estos objetivos.

Mantenimiento de un registro nacional de naves pesqueras y su disponibilidad para la FAO y/o las OROPs

Como es requerido por los Artículos IV y VI del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO y otros instrumentos, y no menos que una expresión del principio de la responsabilidad internacional del Estado del Pabellón para las actividades (tanto legales como ilegales) de sus naves y ciudadanos en alta mar, se sugiere que un Estado del Pabellón responsable debiera como una cosa rutinaria mantener informada regularmente a la comunidad, a través de la FAO y las OROPs, acerca de la identidad de aquellos a quienes ha otorgado una licencia o autorización para pescar en alta mar.

Como un último objetivo, esta información debería formar parte de un detallado registro nacional de todas las naves pesqueras y al que se pueda acceder de forma pública. El trabajo a nivel mundial sobre estándares para tales registros aún está en progreso, y muy pocos Estados han desarrollado registros nacionales amplios. Sin embargo, aún queda mucho que los Estados pueden realizar, incluyendo

registros de apoyo de naves pesqueras para las OROPs, en donde tal información es recopilada por la organización, y – cuando sea apropiado – contribuir con el Registro de Autorización de la FAO sobre Naves en Alta Mar (HSVAR), creado según el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO. El posible desempeño negativo existiría cuando el Estado del Pabellón no contribuyera a la base de datos del HSVAR, cuando exista real interés, como está determinado anteriormente, y no proporcionara la información del registrada a la OROP apropiada.

Requerimiento para la marca estandarizada de naves pesqueras

La marca estandarizada de las naves pesqueras ayuda al monitoreo, control y fiscalización permitiendo la fácil identificación de dichas naves en el mar o en puerto. Es una medida técnica básica que se podría esperar que los Estados del Pabellón cumplan con relativamente poca dificultad.

Sistema de regulación de pesca en alta mar, incluyendo una prohibición sobre dicha pesca sin licencia / autorización.

Como mínimo, los Estados del Pabellón responsables no deberían reclamar que por la falta de legislación nacional no pudieron ejercer control sobre sus naves o ciudadanos pescando en alta mar. Esta es una aplicación de uno de los principios más básicos del derecho internacional: que un Estado no puede alegar su derecho nacional como una excusa por la falla en cumplir con sus obligaciones internacionales. El requerimiento de un acto positivo de otorgamiento o autorización asegura al menos un nivel de conciencia por parte del Estado del Pabellón acerca del grado de presión relacionado con la pesca que ejerce sobre alta mar, y produce conciencia de que el Estado es internacionalmente responsable por las actividades pesqueras en alta mar de una nave que lleva su pabellón, esto quiere decir, que la libertad de pescar trae consigo responsabilidades.

La evaluación de este criterio no involucra una evaluación detallada de la eficacia de la regulación de pesca en alta mar por parte del Estado del Pabellón. Para propósitos de evaluación debería considerarse suficiente si el Estado del Pabellón tiene un sistema formal (esto quiere decir, al menos en parte proporcionado por la ley o en forma administrativa) para regular la pesca en alta mar, que como mínimo debe incluir los requerimiento de otorgamiento/autorización. (El posible desempeño negativo existirá donde no exista tal sistema).

APENDICE 5

Referencias

- Alderton T, and N. Winchester (2002), Globalisation and de-regulation in the maritime industry, *Marine Policy* 26 (2002) 35 – 43.
- Anderson, D.H. (1996), The Straddling Stocks Agreement of 1995 – An Initial Assessment, *International and Comparative Law Quarterly*, 45 (Part 2) April 1996, 463-475.
- Anderson, K. and R. McCusker, Crime in the Australian Fishing Industry, Australian Institute of Criminology, Canberra.
- Anderson, R. (1995), The Lacey Act, America's Premier Weapon in the Fight Against Unlawful Wildlife Trafficking, U.S. Department of Justice Public Land Law Review, Washington, D.C. Available at www.animallaw.info/articles/arus16publlr27.htm.
- Balton, D.A. (1996), Strengthening the Law of the Sea: The New Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Species, *Ocean Development and International Law*, Vol. 27 (1-2), p. 125-151.
- Balton, D.A. (2004), Dealing with the Bad Actors of Ocean Fisheries, in OECD (2004), p. 57.
- Bours, H. (2004), Illegal, unreported and unregulated fishing in West Africa, Greenpeace/Coalition for Fair Fisheries Agreements, Brussels.
- Clover, C. (2004), *The End of the Line: How Overfishing is Changing the World and What we Eat*, Ebury Press, London, UK.
- COLTO (2003), The Alphabet Boats, A Case Study of Toothfish Poaching in the Southern Ocean, www.colto.org/Case_Study.htm.
- Cox, A. (2004), Subsidies and Deep Sea Fisheries Management: Policy Issues and Challenges, OECD, Paris.
- EJF (2005), *Pirates and Profiteers, How Pirate Fishing Fleets are Robbing People and Oceans*, Environmental Justice Foundation, London, UK.
- FAO (2002a), Report of the International Workshop on Factors Contributing to Unsustainability and Overexploitation in Fisheries, Bangkok, Thailand, 4 – 8 February 2002, FAO Fisheries Report No. 672, FAO, Rome.
- FAO (2002b), Fishing Vessels Operating under Open Registers and the Exercise of Flag State Responsibilities: Information and Options, FAO Fisheries Circular No. 980, FAO, Rome.
- FAO (2003), *The Ecosystem Approach: Technical Guidelines for Responsible Fisheries*, No. 4, Suppl. 2. Rome, FAO.
- FAO (2004), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2004*, FAO, Rome.

Gallagher, R. (2005), Fishing Vessel Monitoring Systems: Past, Present and Future, report prepared for the High Seas Task Force, Paris. Available at www.high-seas.org

Geddes, N.J., P. Hollick, K. Trafford and G.M. Liddle (2005), Existing and Emerging Sensing Techniques for Fisheries Monitoring, Control and Surveillance, QinetiQ Ltd., Farnborough, UK. Report prepared for the High Seas Task Force, Paris. Available at www.high-seas.org

Gianni, M. (2004), High Seas Bottom Fisheries and their Impacts on the Biodiversity of Vulnerable Deep Sea Ecosystems, IUCN, WWF International, NRDC, Conservation International.

Gianni, M. and W. Simpson (2005), The Changing Nature of High Seas Fishing: how flags of convenience provide cover for illegal, unreported and unregulated fishing. Australian Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, International Transport Workers' Federation and WWF International.

Hardin, G. (1968), The Tragedy of the Commons, *Science*, 162, 1243-8.

Hayashi, M. (1996), Enforcement by Non-Flag States on the High Seas under the 1995 Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. IX, Issue 1, Fall 1996.

Hayman, G. and D. Brack (2002), International Environmental Crime: The Nature and Control of Environmental Black Markets, Royal Institute of International Affairs, London, UK. Available at www.riia.org/pdf/research/sdp/RIIA%20Environmental%20Crime%20Workshop%20Report.pdf

ICONS (2005), Ships, Slaves and Competition, Final Report of the International Commission on Shipping, Sydney, Australia.

ITF (1999), Troubled Waters: Fishing, Pollution and FOCs, Major group submission for the 1999 CSD thematic review: oceans and seas, International Transport Workers' Federation, London, UK.

Kuemlangan, B. (2000), National Legislative Options to Combat IUU Fishing, FAO Doc. AUS:IUU/2000/9. Available at www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/Y3274E/y3274e0b.htm

Lodge, M.W. (2004), Improving International Governance in the Deep Sea, *19 Int'l Journal of Marine and Coastal Law* 299-316.

Lodge, M.W. and S. N. Nandan (2005), Some Suggestions Towards Better Implementation of the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks of 1995, *20 Int'l Journal of Marine and Coastal Law* 345-380.

Molenaar, E.J. (2005), Addressing Regulatory Gaps in High Seas Fisheries, *20 Int'l Journal of Marine and Coastal Law* 533-547.

Molenaar, E.J. (2006), Port State Jurisdiction: Towards Mandatory and Comprehensive Use, in R. Barnes, D. Freestone and D. Ong (eds) *The Law of the Sea: Progress and Prospects* (Oxford University Press: 2006, forthcoming)

MRAG (2005a), Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries, report prepared for the High Seas Task Force and the Department for International Development, UK. Available at www.high-seas.org

MRAG (2005b), Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on the High Seas: Impacts on Ecosystems and Future Science Needs, report prepared for the High Seas Task Force and the Department for International Development, UK. Available at www.high-seas.org

Murray, T (2005) Ecological effects of tuna fisheries, (unpubl. paper).

National Environmental Trust (2004), *Black Market for White Gold: The Illegal Trade in Chilean Seabass*, Washington D.C. www.net.org/reports/csb_report.pdf

OceanLaw Information and Consultancy Services (2006), *Evaluating Flag State Performance*, report prepared for the High Seas Task Force, Paris.

OECD (2002), *Transition to Responsible Fisheries: Economic and Policy Implications*, OECD, Paris.

OECD (2004), *Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, Paris.

OECD (2005), *Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, Paris.

Orrego Vicuña, F. (1999), *The changing international law of high seas fisheries*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

Ortiz, P. (2006), *An Overview of the U.S. Lacey Act Amendments of 1981 and a Proposal for a Model Port State Fisheries Enforcement Act*, report prepared for the High Seas Task Force, Paris. Available at www.high-seas.org

Ovetz, R. and S. Jennings (2005), *Bankrupting the Pacific, Sea Turtle Restoration Project*, California, U.S.A.

Porrit, J. (2005), *Fishing for Good, Forum for the Future*, London, UK. Available at www.forumforthefuture.org.uk

Roheim, C. and J. Sutinen (2005), *Trade and Market-Related Instruments to Reinforce Fisheries Management Measures to Promote Sustainable Fishing Practices*, report prepared for the International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and the High Seas Task Force. Available at www.high-seas.org

Sainsbury, K. and Ussif Rashid Sumaila (2001), *Incorporating ecosystem objectives into management of sustainable marine fisheries, including 'best practice' reference points and use of marine protected areas*, Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem, Reykjavik, Iceland.

Schorr, D. (2004), *Healthy Fisheries, Sustainable Trade*, WWF International, Gland.

Sissenwine, M. P. and Pamela Mace, *Governance for responsible fisheries: an ecosystem approach*, Reykjavik Conference on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem, Reykjavik, Iceland.

Stokke, O. S. and D. Vidas (2004), *Regulating IUU fishing or combating IUU operations*, in OECD (2004), p. 19-48.

Sumaila, U.R., J. Alder and K. Heather (2004), *The cost of being apprehended for fishing illegally: Empirical evidence and policy implications*, in OECD (2004), p. 201-230.

Tarasofsky, R.G. (2003), *Regional Fisheries Organisations and the World Trade Organisation: Compatibility or Conflict?* TRAFFIC International. Available at www.traffic.org/news/fisheries_trade.pdf

United Nations (1992), *The Regime for High Seas Fisheries: Status and Prospects*, UN, New York.

Upton, S. and V. Vitalis (2003), *Stopping the High Seas Robbers: Coming to Grips with Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on the High Seas*, OECD, Paris.



La contribución de WWF a este informe fue respaldada por Wallenius Wilhelmsen Logistics,
un Respaldo Corporativo de WWF



Australian Government
 Department of Agriculture,
 Fisheries and Forestry



Fisheries and Oceans
 Canada

Pêches et Océans
 Canada



Government of Chile



Government of Namibia



MINISTRY OF FISHERIES
 Te Tawhiki i nga hiri o Tongoroa

