

# Normas y consecuencias: Cómo mejorar las pesquerías internacionales

Pew está trabajando para reforzar la gobernanza de las pesquerías globales y promover la salud y la resiliencia de los océanos del planeta

## Resumen

La sobrepesca es una de las grandes amenazas a las que se enfrentan los océanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha declarado en 2020 que un tercio de todas las poblaciones de peces están sobreexplotadas y que casi otro 60 % no podría aguantar un aumento de la pesca. Al mismo tiempo, la ONU declara que la diversidad biológica está reduciéndose y que un 33 % de los mamíferos marinos, tiburones y otras especies relacionadas están en peligro de extinción.

La falta de gestión o la gestión ineficaz de la pesca industrial han desempeñado un papel importante en esta reducción. A nivel internacional, son gestionadas al menos 130 poblaciones de peces —valoradas en miles de millones de dólares anualmente—, pero se han implementado pocas reglas de cohesión para garantizar su sostenibilidad. Incluso en los casos en que existen medidas basadas en la ciencia y encaminadas a ayudar a las poblaciones de peces a recuperarse y reducir los impactos de las actividades pesqueras en otras especies marinas, hay pocas consecuencias para quienes eluden las reglas. La situación se agrava aún más con la práctica generalizada de la pesca ilegal, no declarada y no regulada (pesca INDNR). En algunos países en desarrollo, la pesca INDNR representa más del 30 % de las capturas que tienen lugar en sus aguas, y es a menudo un síntoma de gobernanza débil que afecta a la seguridad alimentaria y económica de las comunidades costeras que dependen de la pesca.

Sin embargo, en los últimos años se han producido prometedores avances en la gestión de las pesquerías internacionales. Entre estos avances se encuentran nuevas maneras de mejorar la salud a largo plazo de las pesquerías y el ecosistema del que forman parte; progresos tecnológicos y aumento de la cooperación entre Estados costeros, Estados del pabellón, Estados de comercialización y Estados rectores del puerto para rastrear e impedir la pesca ilegal; esfuerzos para mejorar el cumplimiento de las normas existentes; y tratados internacionales diseñados para crear un sistema de gobernanza más fuerte. Con el marco adecuado basado en conocimientos científicos y una mayor comprensión y colaboración de las partes interesadas, podremos disponer de poblaciones de peces más saludables y un futuro más sostenible.

## **Normas para garantizar capturas legales y sostenibles**

Muchas especies de peces importantes desde un punto de vista comercial migran por los mares en busca de alimento. En sus rutas cruzan varias jurisdicciones nacionales y van a alta mar, con consecuencias para su gestión y las flotas pesqueras que los buscan. Las normas sobre cuántos de esos peces se pueden capturar, quiénes pueden capturarlos, cómo y cuándo, las establecen un conjunto de leyes y reglamentos nacionales y las organizaciones regionales de pesca (ORP). Las ORP son organizaciones internacionales compuestas por gobiernos que comparten un interés práctico o financiero en la gestión y conservación de las poblaciones de peces de una región concreta y acuerdan coordinar la gestión de dichas poblaciones.

Por desgracia, las ORP no han podido erradicar la tendencia de la sobrepesca y casi el 50 % de todas las poblaciones de peces gestionadas por estas organizaciones están sobreexplotadas o sujetas a la sobrepesca. Dado que las ORP cubren más del 95 % de los océanos, es necesario hacer más para implementar medidas de gestión eficaces que devuelvan las poblaciones de peces a niveles saludables y las mantengan ahí.

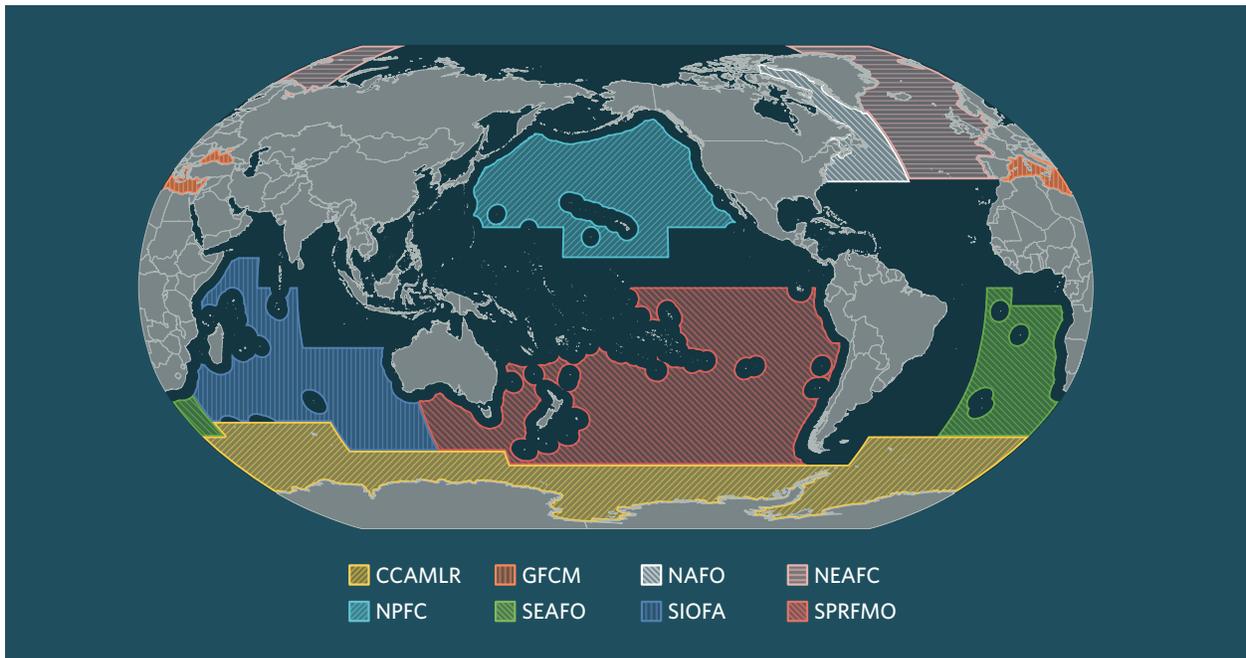
## **Modernizar la gestión mediante estrategias de captura**

La gestión tradicional de las pesquerías suele basarse en una evaluación periódica de aquellas poblaciones que se explotan con fines comerciales, seguida de una serie de consejos preparados por científicos para los gestores y basados en los resultados de la evaluación. Después son los gestores quienes negocian las medidas que se deben adoptar. Estas evaluaciones de las poblaciones de peces pueden ser imprecisas porque los datos de las pesquerías pueden estar incompletos y porque hay limitaciones inherentes al uso de modelos estadísticos para determinar la cantidad de peces de una población. Como consecuencia, las recomendaciones científicas pueden resultar ambiguas o proporcionar una amplia gama de opciones de gestión. Aunque los gestores se hayan comprometido a seguir las recomendaciones científicas y el enfoque de precaución para reducir los riesgos en la toma de decisiones, la falta de un marco definido para adoptar medidas de gestión hace que las negociaciones a menudo se vuelvan conflictivas, caras y consuman mucho tiempo.

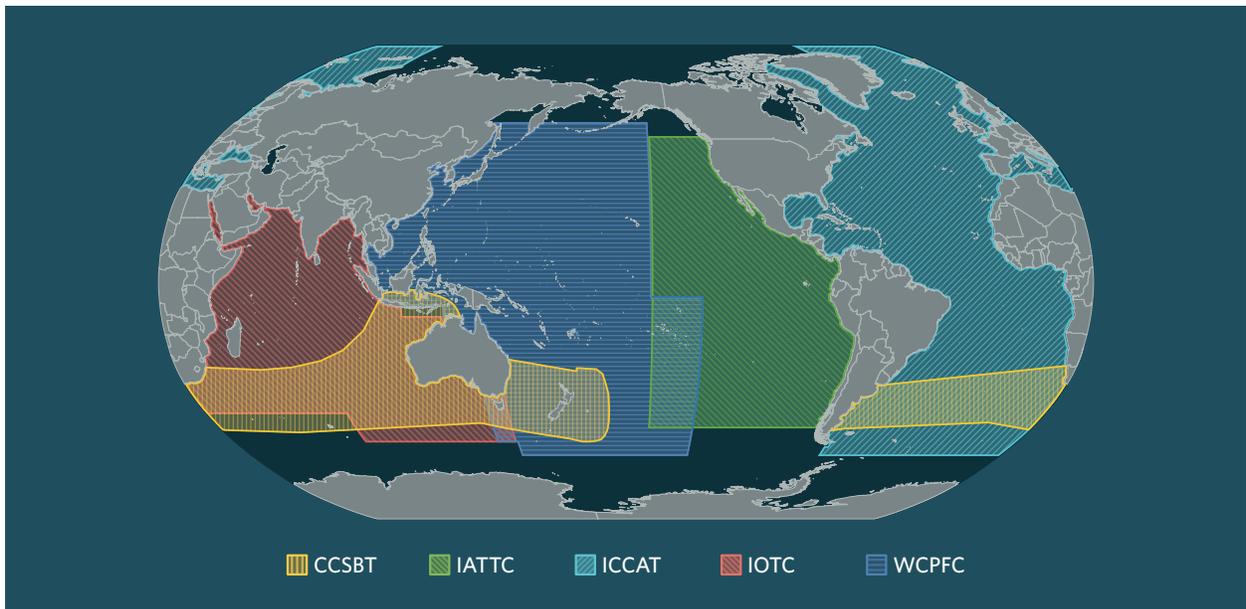
Como alternativa más eficaz y eficiente a las negociaciones anuales de las cuotas, algunas ORP están empezando a adoptar un nuevo enfoque conocido como estrategias de captura, también llamadas procedimientos de gestión.

# Panorama de la gestión pesquera global

## ORP no dedicadas al atún



## ORP dedicadas al atún



Nota: La CCSBT no establece límites geográficos de competencia: abarca todas las aguas nacionales y en alta mar donde haya atún de aleta azul del sur.

Fuentes: La Geonetwork de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, <http://www.fao.org/geonetwork/srv/en/main.home?uuiid=cc7dbf20-1b8b-11dd-8bbb-0017f293bd28>; Natural Earth

© 2020 The Pew Charitable Trusts

Este enfoque requiere que los gobiernos acuerden objetivos de gestión a largo plazo para cada pesquería y un sistema que establezca automáticamente niveles de captura basados en análisis científicos que garantice el cumplimiento de esos objetivos. Al predeterminar las medidas de gestión que se adoptarán a varios niveles de las poblaciones, las estrategias de captura hacen que los resultados para las poblaciones de peces sean mucho más transparentes y predecibles y aumente, por tanto, la estabilidad de los mercados. Al diseñar científicamente cómo podrían funcionar los diferentes modelos de gestión y seleccionar aquellos que mejor cumplan los objetivos a largo plazo, las estrategias de captura también aumentan la probabilidad de que haya poblaciones de peces y pesquerías sostenibles en el futuro.

## **Protección de especies marinas vulnerables**

Abordar los efectos nocivos que las operaciones pesqueras tengan sobre el resto del ecosistema marino es fundamental para garantizar pesquerías saludables y resilientes. Especies como los tiburones, las tortugas marinas y las ballenas desempeñan un papel fundamental en el océano y son especialmente vulnerables a los efectos de la pesca internacional, aunque dichas especies no sean los objetivos de los buques de pesca. Las capturas accesorias —la captura incidental de especies no objetivo en las artes de pesca— pueden conducir a la sobrepesca de tiburones y a la reducción de otras especies únicas o sensibles. Reducir el efecto de las operaciones pesqueras en las poblaciones y especies vulnerables, como el atún y los tiburones, es un objetivo clave que debe ir acompañado de mejoras tangibles para la gestión de las pesquerías basada en los ecosistemas a nivel internacional. Estas mejoras reducirían las capturas accesorias y protegerían hábitats valiosos mediante el establecimiento de protecciones para criaderos y zonas de reproducción.

## **Mejorar la supervisión de las actividades de palangre y transbordo**

Los buques de palangre se usan principalmente para capturar atunes de gran valor, como el atún rojo, el patudo, el rabil y el bonito del norte. Estos buques despliegan miles de anzuelos en línea de hasta 80 millas de longitud y en las capturas accesorias con frecuencia aparecen tiburones, tortugas, aves marinas y otros animales marinos. Los buques a menudo transfieren en el mar sus capturas a cargueros más grandes que llevan el pescado a puerto, una práctica conocida como transbordo y que, aunque es legal, suele involucrar pesca INDNR y otras actividades ilícitas. La pesca de palangre y el transbordo se encuentran entre las actividades pesqueras menos reguladas, con una vigilancia mínima de las capturas tanto en el buque pesquero como en el carguero. La falta de supervisión eficaz permite que operadores sin escrúpulos no declaren todos los datos de sus actividades pesqueras para obtener beneficios económicos o para evitar declarar actividades en general. Solo en el océano Pacífico central y occidental, se transbordan ilegalmente cada año productos pesqueros por valor de unos 142 millones de dólares.<sup>1</sup>

Afortunadamente, las nuevas tecnologías y el intercambio de información pueden resolver estos problemas. La notificación y la supervisión electrónicas de los buques de palangre pueden aumentar la observación oficial de las actividades pesqueras y crear más transparencia. Estos sistemas han aumentado la precisión de las notificaciones de los buques y responsabilizan mejor a los pescadores por sus capturas.<sup>2</sup> También puede mejorar la supervisión del transbordo optimizando la notificación, la vigilancia y el intercambio de datos. El Comité de Pesca de la FAO ha empezado a crear directrices internacionales de transbordo para ayudar a los gobiernos y las ORP a crear un sistema más transparente, seguro y legal.

## Responsabilidades de los Estados

Aunque hay grandes lagunas en la gobernanza y la vigilancia de las pesquerías, ya se han consolidado las bases para que los gobiernos —en su calidad de Estados del pabellón, Estados costeros, Estados rectores del puerto o Estados de comercialización— refuercen los controles y endurezcan las normas internacionales que regulan las operaciones pesqueras. Los acuerdos y tratados internacionales, en combinación con acciones individuales de los Estados del pabellón, pueden influir mucho en la salud de las aguas y de las pesquerías.

### Responsabilidades del Estado del pabellón

Un Estado de pabellón, el país en el que está registrado un buque, tiene competencia legislativa y disciplinaria exclusiva sobre sus barcos en alta mar. El Estado del pabellón también tiene el control exclusivo sobre el buque, desde su matriculación hasta las normas laborales, pasando por los requisitos de seguridad, en todas las aguas. Las obligaciones del Estado del pabellón las establecen una serie de tratados, leyes y protocolos internacionales. Sin embargo, se necesitan nuevos parámetros para evaluar cómo cumplen los Estados con estos requisitos internacionales sobre pesca ilegal y para garantizar que los países empiecen a eliminar las lagunas en aquellos casos donde se observan regulaciones comparativamente laxas y una mediocre ejecución de las leyes internacionales.

### Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto

El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (AMERP) de 2009 entró en vigor en 2016. Este tratado, el primero de su especie, codifica y normaliza las normas internacionales sobre cómo un Estado rector del puerto debe comprobar las capturas desembarcadas en sus puertos procedentes de buques con pabellón de otro Estado. Este tratado también elimina el incentivo de pescar ilegalmente haciendo que sea casi imposible desembarcar capturas ilegales. Este acuerdo, respaldado actualmente por más de 60 partes (incluida la Unión Europea), solo será eficaz si lo es su aplicación, que depende de que los países cooperen y compartan información a tiempo, especialmente antes de que un buque entre en puerto. Hay pasos que se puedan dar ya para reducir el riesgo de desembarcar capturas ilícitas. Estos pasos incluyen, por ejemplo, que los Estados cooperen y compartan información, que identifiquen públicamente los puertos de desembarque designados por las partes AMERP para el endurecimiento de las regulaciones y que garanticen que los agentes dedicados a las pesquerías tengan la formación correcta y dispongan de capacidad suficiente para ejecutar las disposiciones del AMERP.

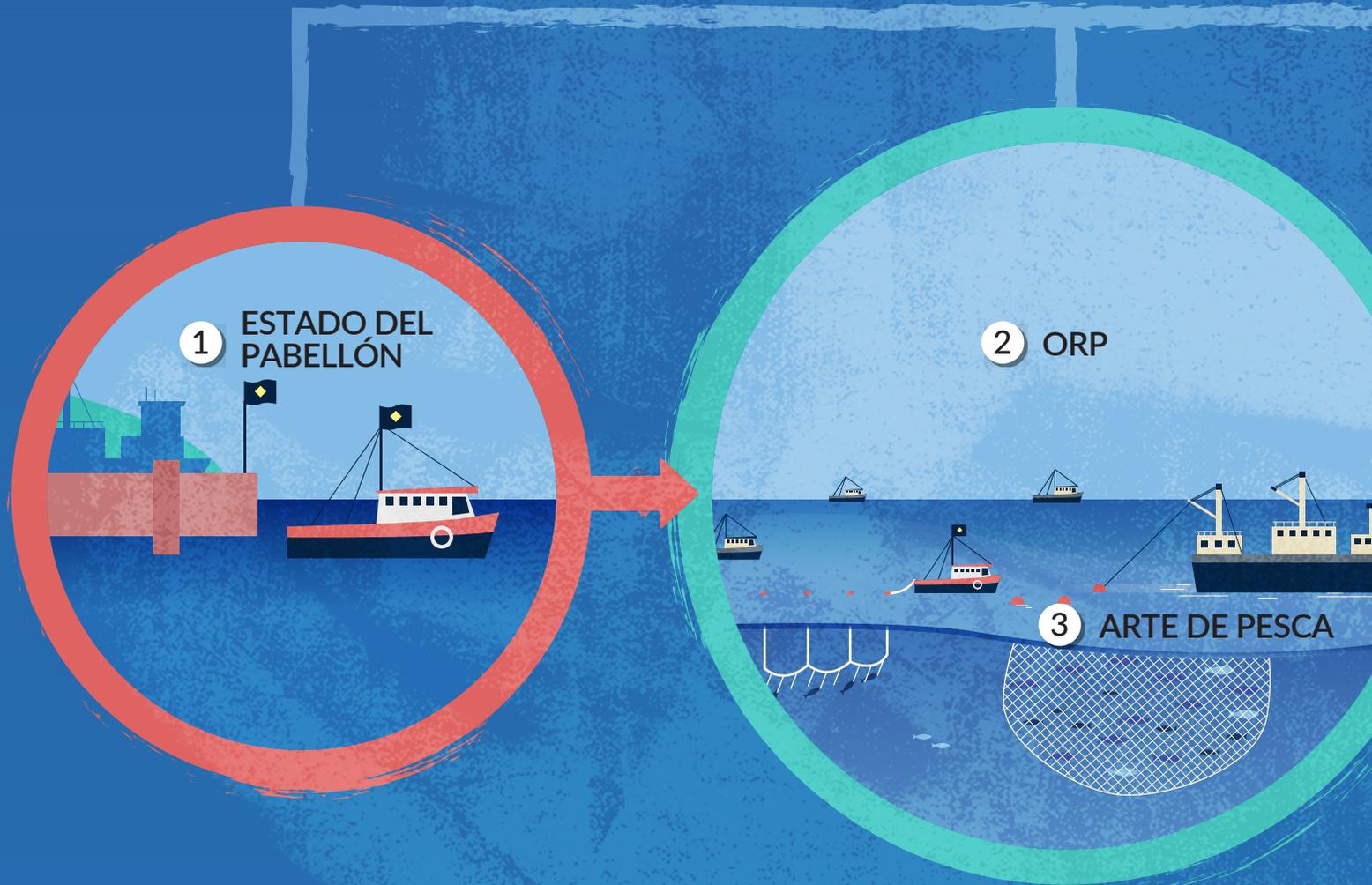
### Acuerdo de Ciudad del Cabo

La pesca es una profesión peligrosa, y aun así los buques, las tripulaciones y los observadores a bordo están excluidos de casi todas las regulaciones marítimas internacionales<sup>3</sup>; sin embargo, el Acuerdo de Ciudad del Cabo, un acuerdo multinacional adoptado por la Organización Marítima Internacional de la ONU en 2012 y aún no ratificado, puede cambiar esta situación. Este acuerdo establece las normas de diseño, construcción y equipamiento de los buques de pesca de 24 metros de eslora o más; demanda esfuerzos coordinados para crear inspecciones armonizadas de las pesquerías, el trabajo y la seguridad; y anima a los países a conferir autoridad a los agentes de los Estados costeros y Estados del pabellón para que puedan inspeccionar los buques pesqueros nacionales y de bandera extranjera cubriendo todos los aspectos de sus actividades, desde la seguridad de la tripulación hasta las prácticas pesqueras. Se necesita un total de 22 Estados, con un agregado de 3600 barcos aptos, para ratificar este acuerdo. Una vez en vigor, el Acuerdo de Ciudad del Cabo no solo reforzaría las normas de seguridad internacionales para una de las profesiones más peligrosas del mundo, sino que también proporcionaría a los Estados una herramienta potente para garantizar que los buques pesqueros abanderados por ellos o que operen en sus aguas asuman la responsabilidad de la seguridad de sus tripulaciones y que los desembarques de capturas se lleven a cabo con seguridad y de forma legal.

Figura 1

## Un sistema complementario de normas y consecuencias podría transformar la gestión pesquera internacional

Una gobernanza robusta y requisitos claros —desde el momento en que zarpa un buque hasta el desembarque de las capturas en el puerto— son claves para cambiar el comercio global de pescado y marisco



- ① **Estado del pabellón:** Un buque pesquero debe estar registrado en un Estado y enarbolar su bandera cuando se echa a la mar. El buque puede operar lejos de la costa y de sus aguas territoriales, pero el Estado del pabellón tiene jurisdicción exclusiva sobre las operaciones administrativas del barco y debe asegurarse de que el buque acate todas las medidas y leyes relevantes esté donde esté.
- ② **ORP:** Cuando están en alta mar, los buques suelen operar en aguas gobernadas por organizaciones regionales de gestión pesquera. Estas ORP determinan las normas en cuanto a la cantidad de las capturas y las artes de pesca que se pueden utilizar.
- ③ **Arte de pesca:** Los buques emplean artes de pesca de todo tipo según la pesca objetivo; por ejemplo, algunos emplean la pesca con palangre y otros utilizan enormes redes conocidas como redes de cerco. Estas artes suelen provocar muchas capturas accidentales como tortugas, rayas y aves marinas; es lo que se conoce como capturas accesorias.

## 6 COOPERACIÓN EN MATERIA DE CUMPLIMIENTO DEL REGLAMENTO Y SEGURIDAD MARÍTIMA

### 4 TRANSBORDO



### 5 ESTADOS RECTORES DEL PUERTO



- ④ **Transbordo:** La captura se suele transferir desde un buque pesquero de menor tamaño a un gran buque carguero que transporta el pescado hasta el puerto. Este proceso suele ocurrir fuera de la supervisión y el alcance de las autoridades.
- ⑤ **Estados rectores del puerto:** Las capturas se llevan al puerto para ser procesadas. Para que los Estados rectores del puerto autoricen la descarga de las capturas, primero deben asegurarse de que el buque haya cumplido sus obligaciones internacionales y regionales en materia de pesca. Solo entonces podrá el pescado llegar al mercado.
- ⑥ **Cooperación en materia de cumplimiento del reglamento y seguridad marítima:** Para que una gestión pesquera tenga éxito, todos los niveles de gobierno (estatal, regional e internacional) y autoridades reguladoras deben trabajar conjuntamente con el objetivo de mantener la seguridad marítima y de garantizar la legalidad y trazabilidad del pescado que llega al mercado.

## Consecuencias del incumplimiento de las normas pesqueras

Una gobernanza global efectiva requiere que haya consecuencias significativas cuando se ignoren o rompan las reglas. Aun así, y aunque los países reciben cuotas sobre las poblaciones de peces o han firmado acuerdos para eliminar las prácticas de pesca ilegales, rara vez se emprenden medidas significativas contra los gobiernos o los operadores que incumplen las normas.

### Cumplimiento eficaz en las ORP

Los límites y las estrategias de captura, así como los esfuerzos por combatir la pesca ilegal en las ORP, han de ser controlados mediante regímenes eficaces que garanticen el cumplimiento y la imposición de penalizaciones adecuadas en caso de infracciones. Algunas ORP disponen de mecanismos de cumplimiento, mientras que otras carecen de ellos o son insuficientes.

Como mínimo, las ORP deberían evaluar las actividades pesqueras de los Estados miembro, en los puertos y en el mar, para asegurar que cumplen con las medidas de gestión existentes; obligar a las partes a emprender acciones contra las flotas abanderadas por ellas que incumplan las normas, imponer consecuencias para los incumplimientos significativos o persistentes y permitir la revisión de estas evaluaciones por parte de las partes interesadas, incluidas organizaciones no gubernamentales, con el fin de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

### Cooperación regional y acción multiestatal

Aunque el fomento de tratados y la apelación a los gobiernos para que sigan las normas existentes en materia de pesquerías son un primer paso vital, es igual de importante hacer cumplir las normas. Existe una necesidad crítica de mejorar la aplicación de las normas, especialmente en naciones costeras en desarrollo que luchan contra la pesca ilegal y otras actividades marítimas ilícitas. Las autoridades de esas naciones a menudo carecen de los métodos suficientes para recabar información sobre prácticas ilegales y tampoco cuentan con la capacidad para emprender acciones cuando detectan dichas prácticas. Para abordar este problema, Pew está trabajando con autoridades marítimas de todo el mundo para integrar el cumplimiento de las normas pesqueras en sus currículos militares y ejercicios de entrenamiento. Dado que la pesca ilegal a menudo se combina con otros delitos y tiene grandes consecuencias para la seguridad nacional, es fundamental que las autoridades dejen de considerar a los peces únicamente como un asunto medioambiental o de gestión.

Existe un precedente bien establecido internacionalmente de armadas que comparten información sobre la ubicación de los buques y sus movimientos a lo largo de grandes extensiones del océano. Integrando la vigilancia de los buques pesqueros y las inspecciones de la pesca INDNR en su trabajo, las armadas y las guardias costeras pueden adoptar un enfoque más holístico de la seguridad marítima y ayudar a las naciones, incluidas aquellas con menos capacidad de vigilancia, a establecer la gobernanza de sus aguas.

Por ejemplo, FISH-i Africa, una alianza de ocho naciones costeras de África oriental, ha ayudado a emprender acciones legales y demandar a más de 40 presuntos operadores ilegales. Por muy útil que haya sido esta experiencia africana, se necesita más colaboración en todo el planeta, desde Centroamérica y Sudamérica hasta el Pacífico, para garantizar que las partes interesadas del gobierno, la industria y la sociedad civil desarrollen soluciones multiestatales eficaces.

## Participación del mercado

Los consumidores quieren cada vez más garantías de que su pescado y su marisco ha sido obtenido de forma sostenible y legal y de que nadie ha sufrido ni ha recibido un trato injusto en ninguna fase de la captura o el procesado de dichos alimentos. La industria del pescado y el marisco puede desempeñar una función vital para alcanzar este objetivo garantizando que el pescado vendido procede únicamente de buques y gobiernos que cumplen con los requisitos establecidos por los gobiernos a nivel individual y por las ORP sobre los Estados rectores del puerto y Estados del pabellón. Las partes interesadas de toda la industria del pescado y el marisco pueden exigir leyes de gestión pesquera eficaces que tengan resultados claros para quienes no cumplan con las normas: pescado sin vender y lucro cesante.

## Conclusión

Los océanos y la vida marina que en ellos vive se enfrentan a desafíos crecientes para su sostenibilidad a largo plazo; además, la falta de normas cohesivas afecta a ámbitos más allá que el del pescado. Los pescadores, la industria del pescado y el marisco y los países de todo el mundo dependen de la salud de las poblaciones de peces para su estabilidad económica a largo plazo. Fortalecer los esfuerzos de conservación y la garantía de que los peces se capturen de forma legal y sostenible producirá más seguridad alimentaria y permitirá que las comunidades prosperen.

Ya están disponibles las herramientas —y llegarán más— que pueden mejorar la gestión pesquera. Una gobernanza global robusta de las pesquerías es posible si los gobiernos, las ORP, las agencias internacionales y el sector se unen para eliminar una de las mayores presiones que sufre hoy el océano: la sobrepesca. La oportunidad está ahí y ahora es el momento de actuar.

## Notas finales

- 1 D. Souter et al., "Towards the Quantification of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Pacific Islands Region" (MRAG Asia Pacific, 2016), <http://www.ffa.int/files/FFA%20Quantifying%20IUU%20Report%20-%20Final.pdf>.
- 2 T. Emery et al., "Changes in Logbook Reporting by Commercial Fishers Following the Implementation of Electronic Monitoring in Australian Commonwealth Fisheries", *Marine Policy* 104 (2019): 135-45, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18307218>.
- 3 G. Petursdottir, O. Hannibalsson, and J. Turner, "Safety at Sea as an Integral Part of Fisheries Management" (U.N. Food and Agriculture Organization, 2001), <https://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=XF2001400245>.



---

*El proyecto de pesquerías internacionales de The Pew Charitable Trusts trabaja para garantizar que los gobiernos y los organismos regionales de pesca adopten y apliquen estos nuevos enfoques de manera global. Al trabajar en pro de conseguir normas y consecuencias efectivas, Pew busca aumentar la cooperación y mejorar la gobernanza y la gestión internacional de las pesquerías.*

---

**Para obtener más información, visite:**  
**[pewtrusts.org/internationalfisheries](http://pewtrusts.org/internationalfisheries)**

---

**Contacto:** Leah Weiser, administradora asociada  
**Correo electrónico:** [lweiser@pewtrusts.org](mailto:lweiser@pewtrusts.org)  
**Sitio web del proyecto:** [pewtrusts.org/internationalfisheries](http://pewtrusts.org/internationalfisheries)

---

**The Pew Charitable Trusts** se inspira en la capacidad de conocimiento para resolver los problemas de mayor desafío en la actualidad. Pew aplica un enfoque riguroso y analítico para mejorar la política pública, informar al público y estimular la participación cívica.