



COMITÉ DE PESCA

SUBCOMITÉ DE COMERCIO PESQUERO

19.^a reunión

11-15 de septiembre de 2023

PESCA ILEGAL, NO DECLARADA Y NO REGLAMENTADA, EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO Y CUESTIONES RELATIVAS AL COMERCIO

Resumen

En este documento se destaca la importancia de utilizar el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto (AMERP) para evitar que los productos procedentes de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR) ingresen a los mercados en el punto de desembarque y preservar el valor económico de las reservas pesqueras y de las cadenas de valor conexas. También se hace hincapié en la importancia de la aplicación paralela de otros instrumentos que permitan detectar a los productos de la pesca INDNR y desalentarlos en los distintos nodos de la cadena de suministro, en aras de lograr un sistema que se refuerce con el tiempo y contribuya a erradicar el comercio de productos que procedan de ese tipo de pesca.

Medidas que se proponen al Subcomité

- Tomar nota de la función primordial que puede desempeñar el AMERP a la hora de evitar que productos procedentes de la pesca INDNR ingresen a los mercados.
- Aprovechar el potencial de aplicabilidad del AMERP a los buques nacionales como poderoso instrumento adicional para evitar que los productos procedentes de la pesca INDNR ingresen a los mercados.
- Reconocer la importancia de aplicar, paralelamente al AMERP, otros instrumentos de la FAO para eliminar las rutas alternativas en que los productos procedentes de la pesca INDNR afectan a los mercados.

Las consultas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:

Sr. Matthew Camilleri, Oficial superior de pesca
Correo electrónico: matthew.camilleri@fao.org

INTRODUCCIÓN

1. La pesca INDNR puede abarcar las actividades de pesca que infringen las leyes y obligaciones y las actividades que se realizan sin ningún marco de gobernanza. Existen distintos tipos de pesca INDNR¹. En todos los casos, la pesca INDNR va en detrimento de la pesca sostenible y responsable, y socava los esfuerzos de conservación y gestión de la pesca.
2. La consecuencia más evidente de la pesca INDNR es la presión negativa sobre los recursos naturales. Dado que todas las formas de la pesca INDNR se practican fuera del marco de un sistema legal de gestión de la pesca, es probable que el capital natural de las reservas pesqueras se vea comprometido. La pesca INDNR aumenta el riesgo de degradación del ecosistema que sostiene a la reserva, ya que elude los reglamentos de pesca legal que son pertinentes desde el punto de vista ecológico.
3. La naturaleza encubierta de la pesca INDNR dificulta la evaluación de su magnitud y alcance. En la mayoría de los análisis solo se han cuantificado las capturas ilegales y no declaradas, y posiblemente se haya subestimado el total de las pérdidas al excluirse la pesca no reglamentada. Una de las primeras estimaciones sobre la pesca ilegal y no declarada a escala mundial indicó que, entre 2000 y 2003, se habían perdido entre 11 y 26 millones de toneladas de capturas al año, equivalentes a un valor de entre 10 000 y 23 500 millones de USD². Ese mismo método se actualizó recientemente para el período 2005-2014, a fin de estimar el valor de las capturas que se habían perdido a la pesca ilegal y no declarada y las posibles pérdidas para las actividades económicas legítimas conexas, como el comercio. Según los resultados, el valor de las capturas de la pesca ilegal y no declarada que se habían desviado del mercado legal ascendía a entre 9 000 y 17 000 millones de USD, a lo que se sumaban las pérdidas atribuibles a efectos secundarios de tipo económico, en los ingresos y en la recaudación tributaria, que ascendían a entre 34 000 y 67 000 millones de USD³.
4. Los resultados tienen una falta de certeza inherente, ya que las estimaciones relativas a la pesca INDNR se basan en suposiciones y aproximaciones. Para reforzar tales cálculos, en el marco de la serie de la FAO titulada *Orientaciones técnicas para la pesca responsable*, se están publicando orientaciones sobre la delimitación del alcance y la ejecución de los estudios de estimación, el perfeccionamiento de las metodologías de estimación y la elaboración de indicadores para la pesca INDNR, incluido un volumen específico sobre las repercusiones económicas⁴.

¹ <https://www.fao.org/3/y1224s/Y1224S.pdf>

² <https://journals.plos.org/plosone/article/file?id=10.1371/journal.pone.0004570&type=printable> (en inglés únicamente).

³ <https://www.science.org/doi/epdf/10.1126/sciadv.aaz3801> (en inglés únicamente).

⁴ Se están preparando cuatro volúmenes de orientaciones técnicas de la FAO sobre metodologías e indicadores para estimar la magnitud y las repercusiones de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR), titulados “Guiding Principles and Approaches” (Principios rectores y enfoques), “A practical guide for undertaking IUU fishing estimation studies” (Guía práctica para realizar estudios de estimación de la pesca INDNR), “A catalog of examples for estimating IUU fishing” (Catálogo de ejemplos para estimar la pesca INDNR) y “Developing and Using Indicators of Performance in Fighting IUU Fishing” (Elaboración y utilización de indicadores del desempeño en la lucha contra la pesca INDNR).

LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PESCA INDNR

5. Las consecuencias negativas de la pesca INDNR son multifacéticas y potencialmente graves. Cuando la producción pesquera es legal, el efecto multiplicador produce unos ingresos en la cadena de valor que superan el valor del pescado capturado, además de otros beneficios sociales y económicos, tales como:

- beneficios económicos para las partes que intervienen de forma directa (por ejemplo, empleo; ingresos derivados de la elaboración, almacenamiento y transporte, y ventas con valor añadido en tiendas y restaurantes);
- beneficios económicos para los actores que no intervienen de forma directa (por ejemplo, medios de vida para las familias de los empleados, recaudación tributaria para las autoridades, ingresos para los proveedores secundarios);
- beneficios para la seguridad alimentaria y la nutrición;
- beneficios en términos de reglamentación y aplicación de la ley dirigidos a mantener un suministro seguro de pescado inocuo (por ejemplo, los productos se supervisan únicamente en el marco de los canales legítimos de suministro).

6. Por ende, cuando una captura se da por perdida en la economía legal, las pérdidas también se amplifican. Estos beneficios pueden mantenerse impidiendo la infiltración de productos procedentes de la pesca INDNR en la cadena de valor.

Externalización e internalización de productos de la pesca INDNR

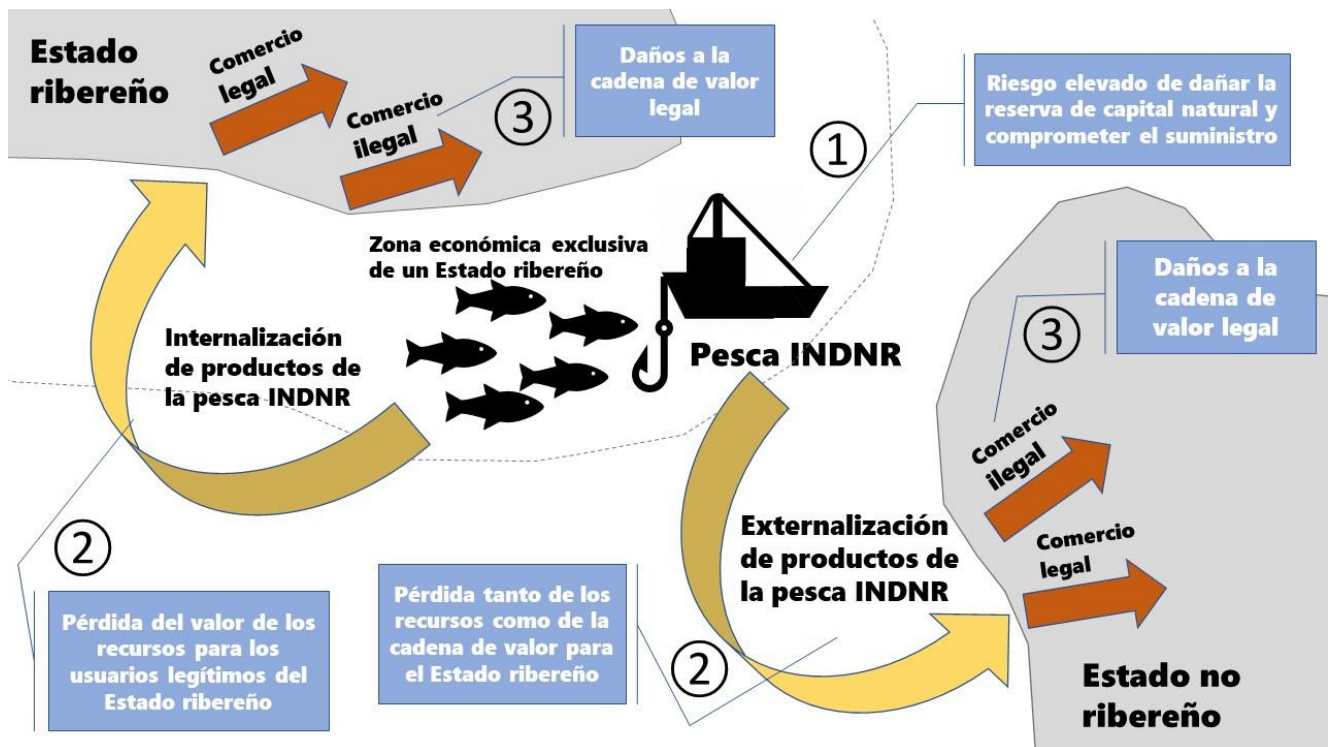
7. De practicarse la pesca INDNR, los productos pueden externalizarse o internalizarse desde la perspectiva del Estado ribereño titular de los activos de las reservas pesqueras.

8. Los productos de la pesca INDNR que se externalizan nunca llegan al mercado nacional del Estado ribereño y no contribuyen a la cadena de valor nacional. Incluyen, por ejemplo, el pescado capturado por buques sin licencia en aguas distantes de la zona económica exclusiva de un Estado ribereño que se desembarca fuera de la región.

9. Por el contrario, los productos de la pesca INDNR que se internalizan ingresan al mercado nacional del Estado ribereño pero pueden circular o no a través de los canales tradicionales. Incluirían, por ejemplo, el pescado capturado por buques nacionales con licencia en una zona no autorizada que se desembarca y se vende en el puerto regional.

10. Los productos de la pesca INDNR que se externalizan suponen mayores pérdidas económicas para los Estados ribereños. Se pone en peligro a la reserva y se pierden los beneficios económicos del pescado y de la cadena de valor. En el caso de los productos de la pesca INDNR que se internalizan, aunque el Estado ribereño pierda algunos de los beneficios económicos, es posible que se sigan generando otros, como empleo e ingresos derivados de las actividades con valor añadido, las ventas y las cargas tributarias (véase la Figura 1).

Figura 1. Consecuencias económicas de la pesca INDNR



- ① Independientemente de dónde o quién se dedique a la pesca INDNR, se ve afectado el capital natural de la reserva.
- ② Si los productos de la pesca INDNR se retiran del Estado ribereño, las pérdidas económicas incluyen tanto el valor del recurso como de su cadena de valor; si los productos de la pesca INDNR permanecen en el Estado ribereño, los usuarios legítimos experimentan una pérdida de valor.
- ③ Si los productos de la pesca INDNR penetran en el comercio, la cadena de valor legal sufrirá pérdidas económicas.

Fuente: FAO (2023).

11. Los Estados de comercio que reciben productos procedentes de la pesca INDNR también pueden sufrir pérdidas económicas si no logran maximizar los beneficios de sus cadenas de valor. Además, los productos procedentes de la pesca INDNR comprometen la sostenibilidad de la cadena de valor al poner en peligro la reserva de origen y aumentar la incertidumbre respecto de la cantidad y la calidad de los suministros en el futuro.

Prevenir las consecuencias económicas de la pesca INDNR

12. Los Estados pueden prevenir que la pesca INDNR ocasione daños en el mercado y en la cadena de valor asegurándose de que el pescado que capturen o manipulen los buques que enarbolan su pabellón sea de procedencia legal. Además, pueden identificar a los productos de la pesca INDNR y evitar que ingresen a los mercados, independientemente de que su captura haya sido en buques de pabellón nacional o extranjero. En este sentido, es primordial que el abastecimiento de productos cumpla los requisitos legales y se documente mediante una cronología de la propiedad, la custodia o la ubicación.

13. Los Estados del pabellón ejercen garantías para las operaciones pesqueras, mientras que los Estados rectores de los puertos y los de comercio ejercen garantías para los productos pesqueros. Cada vez se dispone de más instrumentos internacionales para respaldar el comercio pesquero legal, prestar asistencia a las Partes para que cumplan sus obligaciones y evitar que los productos procedentes de la pesca INDNR accedan a los mercados y causen daños económicos.

DE QUÉ MANERA EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS DEL ESTADO RECTOR DEL PUERTO RESPALDA EL COMERCIO PESQUERO LEGAL

14. En el AMERP, que entró en vigor en 2016, se especifican los requisitos mínimos básicos que las Partes deben considerar a la hora de conceder a los buques de pabellón extranjero acceso a sus puertos. Además, en el AMERP también se ordena el intercambio de información entre los Estados rectores de los puertos, del pabellón y ribereños, así como entre las organizaciones regionales de ordenación pesquera, a través de sistemas como el Registro mundial de buques de pesca, transporte refrigerado y suministro y el Sistema mundial de intercambio de información. Con esta red de asociados para combatir la pesca INDNR, se potencia una red mundial de información en expansión, al tiempo que se proporciona a los Estados del pabellón recursos adicionales para que gestionen sus buques a distancia.

15. Las 75 Partes que aplican el AMERP protegen los mercados y las cadenas de valor identificando a los productos procedentes de la pesca INDNR e impidiendo que ingresen a los canales terrestres de comercio⁵. Dado que el AMERP se aplica a los desembarques de buques extranjeros, constituye un elemento disuasivo eficaz frente a la externalización de productos procedentes de la pesca INDNR (capturados por buques extranjeros en aguas no nacionales) y a la internalización de algunos productos de la pesca INDNR (capturados por buques extranjeros en aguas nacionales). La exclusión del comercio de productos procedentes de la pesca INDNR capturados por buques nacionales en aguas nacionales (productos de la pesca INDNR internalizados) o fuera de ellas (productos de la pesca INDNR externalizados) está supeditada a la aplicación efectiva de medidas nacionales compatibles con el AMERP (párrafo 6 del artículo 20).

16. De conformidad con el AMERP, cuando un buque de pabellón extranjero solicita la entrada a un puerto, debe proporcionarle con antelación al Estado rector del puerto la información mínima básica requerida para determinar si el buque ha practicado la pesca INDNR o le ha prestado su apoyo. Tal determinación puede realizarse asimismo después de que el buque haya ingresado al puerto, sobre la base de un examen de información adicional o de una inspección basada en los requisitos mínimos del AMERP, en cuyo caso puede denegarse el acceso a los servicios relacionados con la pesca o portuarios de otro tipo. En este caso, el AMERP exige que el Estado rector del puerto deniegue la entrada al buque.

17. De no poder gestionarse en tiempo real la información básica que exige el AMERP, como las características y los identificadores del buque, sus autorizaciones para pescar, las actividades de transbordo e información detallada de las capturas a bordo, se corre el riesgo de que se deniegue la entrada al puerto y se amenaza notablemente la viabilidad económica de las operaciones de pesca. La denegación de acceso a un puerto, los requisitos sanitarios y de etiquetado y otros incumplimientos pueden dar lugar a rechazos y detenciones en cualquier frontera y pueden resultar costosos^{6,7}.

18. Al impedir el desembarque y el transporte de productos acuáticos a los Estados de comercio, los Estados rectores de los puertos actúan como primera línea de defensa no solo de sus propios mercados y cadenas de valor, sino también de otros mercados.

19. Muchos Estados de comercio, incluso sin desempeñar una función específica en el AMERP, han optado por prohibir el comercio con países que carecen de medidas del Estado rector del puerto. Además, los Estados de comercio pueden convertirse en Partes en el AMERP y utilizar el Sistema mundial de intercambio de información para acceder a datos certificados de denegación e inspección portuarias, con lo que se reduce la posibilidad de que los buques a los que se haya denegado la entrada o el uso de puertos en virtud del AMERP obtengan autorización para desembarcar en otro lugar.

⁵ <https://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-psma/es/>

⁶ <https://www.fao.org/3/y5924e/y5924e00.htm#Contents> (en inglés únicamente).

⁷ <https://hub.unido.org/rejection-data/country-profile> (en inglés únicamente).

20. Los Estados del pabellón disponen de una base sólida para garantizar que el pescado que se capture o manipule en sus buques sea de procedencia legal cuando recopilan y gestionan la información básica que exige el AMERP para la entrada en puerto. El AMERP ofrece un poderoso instrumento a los Estados del pabellón en modalidad defensiva y proactiva, ya que les permite evitar el deterioro del mercado y las cadenas de valor debido a la pesca INDNR y facilita el acceso sin contratiempos al mercado de los productos que proceden de sus buques.

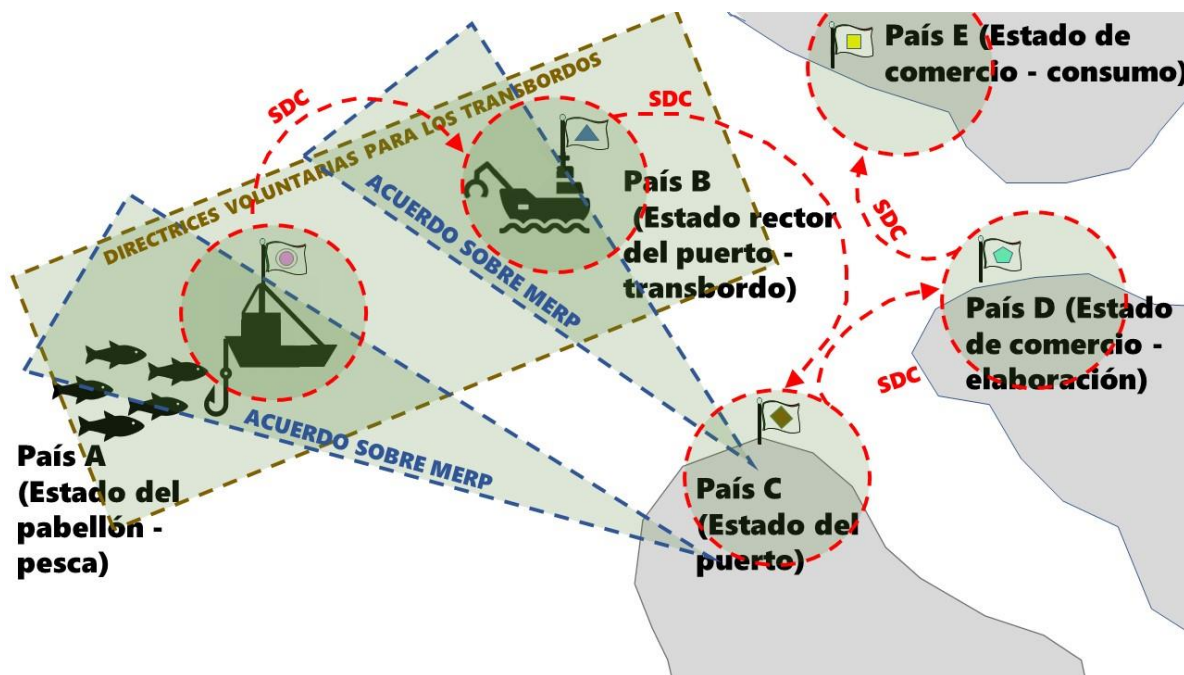
21. A medida que se va ampliando la aplicación del AMERP, aumenta el análisis exhaustivo de los buques de pesca y suministro que se lleva a cabo en todo el mundo, con lo que se endurecen los controles en la interfaz entre los buques y tierra firme y se impide la circulación de productos procedentes de la pesca INDNR hacia los mercados.

22. En principio, la autorización de la entrada al puerto en el AMERP se aplica únicamente a los buques extranjeros. Sin embargo, una Parte puede utilizar la misma norma para todos los buques, ya sean extranjeros o nacionales, considerando aplicar medidas a los buques que enarbolan su pabellón de forma que sean al menos tan efectivas como las que se aplican a los buques extranjeros (párrafo 6 del artículo 20 del AMERP). Con esta alternativa, se reducen los daños económicos derivados de la pesca INDNR, independientemente de que se utilicen puertos extranjeros o nacionales.

Carencias residuales en la cobertura del AMERP

23. El AMERP es un instrumento eficaz para que los Estados del pabellón garanticen la procedencia legal de las capturas de sus buques y para que los Estados rectores de los puertos y de comercio detecten el comercio internacional de productos procedentes de la pesca INDNR y lo prevengan. Sin embargo, teniendo en cuenta la complejidad de la cadena de suministro de pescado y la diversidad de los puntos de entrada, paralelamente al AMERP deben utilizarse instrumentos adicionales para erradicar las rutas alternativas (véase la Figura 2).

Figura 2. Complementariedad y temas clave de los instrumentos internacionales que abordan la pesca INDNR y el comercio de pescado



SDC: Sistema de documentación de las capturas
Fuente: FAO (2023).

24. En cuanto a la cobertura nacional, varios Estados rectores de puertos importantes aún no se han adherido al AMERP, lo que deja abierta la posibilidad de que productos procedentes de la pesca INDNR penetren en las cadenas de valor terrestres. Aunque los Estados que no son Partes pueden aplicar procesos nacionales de autorización portuaria que impidan el desembarque de productos procedentes de la pesca INDNR y medidas que cumplan el AMERP a los buques nacionales, estas opciones no siempre se hacen cumplir.

25. Cuando ni el Estado del pabellón ni el Estado rector del puerto son Partes en el Acuerdo, es menos probable que se apliquen las normas mínimas del AMERP en materia de diligencia debida y que se informe sobre sus resultados. Aumentar la transparencia y el rigor de la entrada a los puertos y utilizar procesos de autorización ampliando la participación en el AMERP constituyen una prioridad constante.

26. Algunas operaciones pesqueras utilizan el transbordo, que es la transferencia directa de cualquier cantidad de pescado a bordo de un buque a otro, independientemente del lugar donde se realice la operación, sin que el pescado se registre como desembarcado, como técnica rentable para desembarcar las capturas de pescado. El AMERP se aplica por igual a los buques de pesca y a los que se dedican al transbordo. Sin embargo, su eficacia a la hora de ocuparse del transbordo de pescado puede verse mermada si el Estado del pabellón del buque de transbordo no facilita la información necesaria para evaluar si se ha practicado la pesca INDNR. Las Directrices voluntarias de la FAO para los transbordos, aprobadas y refrendadas en 2022, describen las normas mínimas de autorización, notificación e intercambio de información para prevenir la pesca INDNR y sirven de complemento eficaz al AMERP⁸. Conjuntamente, y con una aplicación amplia y eficaz, estos dos instrumentos permiten conectar a los Estados responsables de la procedencia legal del pescado desde el punto de captura hasta el de desembarque, incluso cuando se realiza un transbordo.

27. Las Directrices voluntarias de la FAO para los sistemas de documentación de las capturas⁹ pueden complementar las funciones del AMERP y de las Directrices voluntarias para los transbordos mediante el envío de la información combinada de ambos instrumentos sobre la procedencia legal del pescado a medida que este va avanzando hacia las fases posteriores de la cadena de suministro. Las mismas funcionan como una cadena de custodia de un Estado a otro y dependen de que las autoridades nacionales se ocupen de la trazabilidad dentro de sus fronteras¹⁰.

28. Sin embargo, este marco no será eficaz sin unos sistemas nacionales sólidos de gestión de la pesca. En tales sistemas se aplican los requisitos de los instrumentos internacionales y se recopilan y gestionan los datos necesarios para validar la información que se facilite (por ejemplo, los datos de los buques, los lugares de pesca y transbordo, las especies y cantidades capturadas). Estos sistemas también son los principales responsables de detectar casos de pesca INDNR fuera del marco de control (como buques apátridas, transbordos no autorizados y puertos no designados). Este conjunto de instrumentos subraya la necesidad permanente de promover la formulación de legislación nacional, reforzar los sistemas de seguimiento, control y vigilancia, y aportar nuevos datos y aplicaciones analíticas a los sistemas nacionales de gestión de la pesca.

⁸ <https://www.fao.org/3/cc4833es/cc4833es.pdf>

⁹ <https://www.fao.org/3/i8076es/i8076es.pdf>

¹⁰ <https://www.fao.org/documents/card/es/c/CB8243ES>