



<p>COMISION DE PESCA PARA EL ATLANTICO CENTRO-OCCIDENTAL Undécima Reunión</p>
<p>COMITE DE PESCA DE LA COPACO PARA LAS ANTILLAS MENORES Octava Reunión</p>
<p>St. George's, Granada, del 21 al 24 de octubre de 2003</p>
<p>USO DEL MONITOREO, CONTROL Y VIGILANCIA (MCV) EN LA PESCA COMO PARTE INTEGRAL DE LA ORDENACION PESQUERA EN LA REGION DE LA COPACO</p>

RESUMEN

El presente documento analiza el impacto que han tenido los diversos instrumentos jurídicos internacionales sobre el Monitoreo, Control y Vigilancia de los buques de pesca (MCV) y la forma en que los equipamientos modernos están cambiando el tipo y la eficacia de MCV implementado. La introducción de sistemas de vigilancia de buques (VMS) es una de las tecnologías que más ha llamado la atención en los últimos años, pero existen otras herramientas que están siendo puestas a la disposición de los usuarios del MCV. Estos desarrollos son examinados y se formulan recomendaciones para permitir que los países miembros de la Comisión puedan tomar decisiones informadas en materia de MCV. También figuran recomendaciones relativas a la cooperación regional posible de emprender en el ámbito del MCV.

I. INTRODUCCION

1. Anteriormente, los directores de pesca consideraban el Monitoreo, Control y Vigilancia de los buques de pesca (MCV) como poco más que la supervisión policial de las diversas zonas marítimas bajo jurisdicción nacional del Estado ribereño. El presente documento busca proporcionar una visión más amplia del MCV, como componente esencial de la ordenación pesquera. El rápido agotamiento de poblaciones claves de peces durante los años 80 y 90 ha convertido en un imperativo que los gobiernos alcancen un mayor control de las actividades pesqueras. A nivel internacional, un gran número de nuevos acuerdos han creado una base jurídica sólida sobre la cual desarrollar un mayor control. A la vez, los nuevos desarrollos tecnológicos han facilitado el monitoreo a distancia de los buques de pesca al igual que la recopilación de datos ligados a la pesca.

II. REGIMEN JURIDICO

2. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, que entró en vigor en 1994, constituye el pilar del marco jurídico internacional de la ordenación pesquera. Establece los derechos y las obligaciones de los Estados ribereños, de los Estados del puerto y de los Estados del pabellón en lo que se refiere a cada una de las principales zonas marítimas reconocidas por el derecho internacional, principalmente el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental y las zonas de alta mar. También aborda una serie de otros temas importantes conexos, inclusive los regímenes jurídicos aplicables a las aguas interiores, las aguas archipelágicas, la zona contigua y el derecho de paso inocente y de paso por estrechos utilizados para la navegación internacional. La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar también incluye directrices complementarias relativas a los peces presentes en las aguas bajo la jurisdicción de más de un estado, que migran entre áreas bajo jurisdicción nacional y presentes exclusivamente en alta mar.

La zona económica exclusiva (ZEE)

3. La ZEE es una zona marítima que se extiende a unas 200 millas náuticas de las líneas de base. Dentro de su ZEE, el Estado ribereño tiene “derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar” (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Art. 56, 1 (a)), al igual que jurisdicción en lo que se refiere a la investigación científica marina y a la protección y la preservación del entorno marino. Por ende, se trata de una zona única multipropósito que equilibra el control del Estado ribereño sobre sus recursos marinos con libertad de navegación residual. Un Estado ribereño debe otorgar a los buques pesqueros extranjeros un acceso a cualquier superávit en el total admisible de capturas (TAC) en su ZEE, pero está autorizado para establecer los términos y las condiciones de dicho acceso en la legislación y la reglamentación que podrían requerir, entre otras cosas, que los buques extranjeros proporcionen “informes sobre la posición de los buques” (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Art.62, 4 (e)).

4. Las ZEEs han planteado al MCV un gran desafío en lo que se refiere a la aplicación de las leyes nacionales. Las actividades pesqueras en los mares territoriales o en la zona costera son visualmente observables desde la orilla. En los límites exteriores de la ZEE, es necesario emplear buques y aeronaves para vigilar los buques pesqueros.

5. El establecimiento de ZEEs o de zonas de pesca de 200 millas ha modificado significativamente el equilibrio en materia de derechos, intereses y obligaciones. Las naciones de pesca de gran altura (por ejemplo Japón, España, Polonia y Corea), que anteriormente habían agotado la pesca de las costas de otros continentes en lo que era la alta mar, tuvieron que negociar acuerdos de acceso con los Estados ribereños correspondientes con el fin de poder continuar sus operaciones. Por otra parte, los Estados ribereños tuvieron que responder al desafío de manejar estas vastas áreas bajo su jurisdicción nacional, a veces de una extensión bastante superior a su propio territorio, como en el caso de los países insulares del Pacífico y otros PIED.

La plataforma continental

6. Bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, un Estado ribereño “ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales” (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Art. 77, par.1). Estos derechos son exclusivos (*Ibid.* Párr.2) e inherentes –éstos “son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa” (*Ibid.* Párr.3). Por ende, la plataforma continental legal cubre la mayor parte del margen continental y por lo tanto, se puede extender mucho más allá del límite exterior de la ZEE de 200 millas. El régimen jurídico de la plataforma continental se aplica a una categoría de recursos vivos, que corresponde a las especies sedentarias, “es decir, aquellas que en el período de explotación están inmóviles en el lecho del mar o en su subsuelo o sólo pueden moverse en constante contacto físico con el lecho o el subsuelo” (*Ibid.* Párr. 4).

La alta mar

7. La alta mar corresponde a “todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico” (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Art.86). La “Libertad de la alta mar” incluye la “libertad de pesca” (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Art.87, párrafo 1), lo cual significa que “Todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en la alta mar” (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Art. 116). Sin embargo, este derecho está sujeto a un gran número de calificaciones significativas, en particular la obligación de conservar los recursos vivos de la alta mar y de cooperar con otros Estados para la conservación y la ordenación de dichos recursos; también está sujeto a los derechos, las obligaciones y los intereses de los Estados ribereños en lo que se refiere a las poblaciones transzonales, las especies altamente migratorias, los mamíferos marinos, las poblaciones anádromas y las especies catádromas.

8. El resultado del establecimiento de zonas extendidas de jurisdicción nacional es que ahora sólo alrededor del 60% de los océanos del mundo están en “alta mar”. Sin embargo, dado que son relativamente improductivos en comparación con las plataformas continentales, significativamente menos de un 10% de las

capturas marinas mundiales son capturadas en alta mar. El desafío que enfrenta el MCV en alta mar procede del hecho que los buques pesqueros en alta mar estén sometidos a la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón. No obstante, un gran número de recientes acuerdos internacionales han otorgado a los Estados otros que el Estado del pabellón ciertos derechos para tomar medidas en lo que se refiere a los buques de pesca en alta mar, principalmente para ayudar a prevenir, impedir y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU). Los Estados ribereños también pueden ejercer el derecho de persecución de los buques pesqueros extranjeros en alta mar en ciertas circunstancias cuidadosamente definidas, cuando dichos buques han incurrido en violaciones de las leyes y reglamentaciones en las zonas económicas exclusivas de estos Estados (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Art. 111, párrafo 2).

9. En cuanto a las zonas en alta mar y a las áreas bajo jurisdicción nacional, una serie de órganos pesqueros regionales multilaterales fueron establecidos en el marco de la FAO con el fin de proporcionar apoyo y asistencia y de promover la cooperación y el desarrollo. Estos órganos de la FAO fueron recientemente examinados y algunos de ellos fueron disueltos y otros fueron reforzados. Un gran número de órganos pesqueros regionales fueron establecidos por Estados interesados con el propósito de conservar y ordenar poblaciones específicas de interés multilateral (por ejemplo CBI, NASCO, CEP, IPHC) y para los atunes y otras especies altamente migratorias (por ejemplo, la CICAA, IOTC, CIAT, GCFM). Actualmente, existen alrededor de cuarenta órganos de este tipo, aunque sólo alrededor de 15 de ellos están realmente ligados a la ordenación pesquera *per se*. Varios otros órganos están en proceso de ser establecidos (SWIOFC, SEAFO)

10. Resulta interesante destacar que estos órganos, si bien carecen del tipo de jurisdicción y de poder de aplicación de los Estados ribereños o Estados de los pabellones, han desarrollado y adoptado estructuras innovadoras, en particular en la lucha contra la pesca IUU, por medio del uso de documentación sobre las capturas y del recurso al control del estado del puerto. Generalmente, también han sido activos para involucrar a la FAO en este proceso.

III. INSTRUMENTOS POSTERIORES A LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

11. Los reglamentos del derecho internacional en materia de pesca reflejados en las disposiciones pertinentes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que por ende fueron aplicables incluso antes de que la Convención en sí entrara en vigor, no impidieron el agotamiento de varias poblaciones valiosas de peces. Por esta razón, la comunidad internacional, especialmente con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), sintió la necesidad de y llamó a desarrollar en forma urgente otros instrumentos destinados a restablecer y mantener una pesca sostenible en todo el mundo. Algunos de dichos instrumentos comprenden disposiciones que abordan en forma específica el tema del Monitoreo, Control y Vigilancia de los buques de pesca (MCV).

El Código de conducta de la FAO

12. El Código de conducta para la pesca responsable de la FAO es un documento amplio, comprehensivo y voluntario, con excepción del Acuerdo de 1993 de la FAO para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar, que es parte integral del Código y es un instrumento legalmente vinculante. Establece principios y normas para la conservación y la ordenación de todas las pesquerías, al igual que para el procesamiento y comercialización de pescado y productos pesqueros, las operaciones pesqueras, la acuicultura, la investigación pesquera y la integración de la pesca en la ordenación de la zona costera. Un objetivo fundamental del Código de Conducta para la Pesca Responsable es “servir como instrumento de referencia para ayudar a los Estados a establecer o mejorar el marco jurídico e institucional necesario para el ejercicio de la pesca responsable y a formular y aplicar las medidas apropiadas” (Artículo 2 (c)).

13. Además de su naturaleza dinámica y del hecho que busca ser interpretado y aplicado como parte de un paquete de instrumentos internacionales, el Código de Conducta para la Pesca Responsable contiene disposiciones específicas que son relevantes para el MCV, inclusive la siguiente:

“Los Estados, de conformidad con su legislación nacional, deberían aplicar medidas eficaces de seguimiento, control vigilancia y ejecución de las leyes en lo que se refiere a la pesca, incluyendo, cuando proceda, programas de observadores, mecanismos de inspección y sistemas de vigilancia de buques. Las

organizaciones y arreglos subregionales deberían promover y, cuando proceda, aplicar estas medidas, de conformidad con los procedimientos acordados por ellas.” (Artículo 7.7.3)

14. La implementación del Código es principalmente responsabilidad de los Estados. Sin embargo, la FAO tiene un papel importante que desempeñar en la promoción y la facilitación de la implementación del Código y para proporcionar un apoyo técnico a las iniciativas nacionales y regionales en este ámbito. La labor realizada por la FAO en ese sentido incluye el establecimiento de un sitio Internet para facilitar el acceso del público al Código de Conducta para la Pesca Responsable y al Acuerdo sobre el Cumplimiento, que incluye enlaces hacia sitios nacionales (www.fao.org/fi), y establecer un Programa Interregional de Apoyo a la Implementación del Código de Conducta Para la Pesca Responsable (el Programa FishCode).

La FAO ha desarrollado varias directrices técnicas para apoyar la implementación del Código de Conducta Para la Pesca Responsable¹.

El Acuerdo sobre el Cumplimiento de la FAO

15. El Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar, del año 1993 (Acuerdo sobre el Cumplimiento de la FAO) que fue elaborado como parte integral del Código de Conducta de la FAO, entrará en vigor en 2003, tras el depósito de los 25 instrumentos de ratificación en poder de la FAO. Busca reforzar las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en materia de pesca en alta mar. Este tratado tiene dos objetivos principales. El primero es que requiere que todos los Estados cuyos buques pescan en alta mar tomen una serie de acciones para asegurar que dichos buques no escatimen en medidas para conservar y ordenar los recursos vivos de alta mar. El segundo objetivo es incrementar la transparencia de todas las operaciones de pesca en alta mar por medio de la recopilación y de la difusión de datos.

16. El Artículo III del Acuerdo sobre el Cumplimiento de la FAO comprende las disposiciones más significativas para los propósitos del MCV, inclusive tres responsabilidades fundamentales del Estado del pabellón:

- a) Los Estados del Pabellón deberán asegurar que sus buques no se dediquen a actividad alguna que debilite la eficacia de las medidas de conservación y ordenación que se aplican en las zonas de alta mar.
- b) Los buques no deberán pescar en alta mar de no ser que tengan la autorización expresa del Estado del pabellón.
- c) Un Estado del pabellón no deberá entregar dicha autorización a un buque de no ser que pueda asegurar que el buque no ejercerá actividad alguna que debilite la eficacia de las medidas de conservación y ordenación que se aplican en la zona de alta mar donde el buque operará.

17. El Artículo III del Acuerdo sobre el Cumplimiento también requiere que cada Estado del pabellón asegure que sus buques pesqueros están marcados para su identificación inmediata en conformidad con las normas generalmente aceptadas (tales como el sistema de marcado de buques de la FAO), para obtener información sobre las operaciones de sus buques y para imponer sanciones por incumplimiento que sean lo suficientemente severas como para disuadir otros incumplimientos. Si bien el Acuerdo sobre el Cumplimiento de la FAO permite a las partes eximir a los buques inferiores a 24 metros de largo de ciertos requerimientos administrativos del tratado, los Estados del pabellón deben tomar medidas efectivas para asegurar que los buques eximidos que debiliten la efectividad de las medidas internacionales de conservación y de ordenación cesen de involucrarse en semejantes actividades.

Acuerdo de las Naciones Unidas de 1995 sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias

18. El Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre 1982 Relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de

¹ Estas directrices comprenden: *Operaciones pesqueras, 1. Sistemas de Monitoreo de Buques* (Roma, FAO, 1998). Están disponibles en el sitio Internet del Departamento de pesca de la FAO (www.fao.org/fi).

Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios (Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias) comprende una amplia serie de obligaciones elaboradas para crear un mayor control sobre las pesquerías de ciertas poblaciones valiosas, inclusive el reforzamiento de las capacidades de MCV.

19. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias entrará en vigor el 11 de diciembre de 2001, tras el depósito de los instrumentos de ratificación o de adhesión por 30 Estados. Este tratado se basa en varias disposiciones generales de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en un esfuerzo por reforzar la cooperación en la conservación y la ordenación de ciertas poblaciones de peces presentes tanto en las ZEEs como en alta mar:

- a) poblaciones de peces “transzonales”, que son poblaciones cuya distribución natural sobrepasa la línea que divide las áreas bajo jurisdicción pesquera de un Estado ribereño o más de las áreas adyacentes de alta mar. A título de ejemplo de dichas poblaciones, se puede citar el bacalao en el Océano Atlántico Noroeste y el abadejo en el Mar de Bering; y
- b) poblaciones de peces “altamente migratorios”, que son poblaciones que migran extensamente en alta mar y a través de áreas bajo jurisdicción nacional de Estados ribereños. A título de ejemplo de dichas poblaciones, se puede citar el atún y el pez espada.

Otros instrumentos internacionales

20. Hasta la fecha, cuatro Planes de acción internacionales (PAIs) han sido desarrollados en el marco del Código de Conducta. La FAO aprobó tres de estos instrumentos en 1999 para enfrentar la captura incidental de aves marinas en la pesca con palangre, la conservación y la ordenación de los tiburones y la ordenación de la capacidad pesquera. El PAI sobre la pesca IUU fue aprobado en 2001 y será abordado más adelante en este documento.

IV. MONITOREO, CONTROL Y VIGILANCIA (MCV)

Definición del MCV

21. Una Consulta de Expertos sobre MCV organizada por la FAO en 1981 desarrolló una definición del MCV que es comúnmente aceptada por el personal de pesca:

- a) **monitoreo** – el requerimiento continuo de evaluación de las características del esfuerzo de pesca y de los rendimientos de los recursos;
- b) **control** – las condiciones reglamentarias bajo las cuales la explotación del recurso se puede conducir; y
- c) **vigilancia** – el grado y los tipos de observaciones requeridos para mantener el cumplimiento con los controles reglamentarios impuestos a las actividades pesqueras.

22. Desde la Conferencia sobre el MCV celebrada en 1981, la definición de MCV ha sido mejorada para aclarar el concepto del MCV, que cubre más que el sólo ámbito de la aplicación ya que es un componente integral y clave de la implementación de los planes de ordenación pesquera. Esta comprende no sólo las actividades tradicionales de aplicación, sino también el desarrollo y el establecimiento tanto de sistemas de recopilación de datos, la promulgación de instrumentos legislativos y la implementación del plan de ordenación por medio de técnicas y estrategias participatorias. Un Taller realizado en 1993 en Ghana entregó las siguientes aclaraciones.

- a) **El monitoreo** comprende la recopilación, la medición y el análisis de la actividad pesquera incluyendo, pero no exclusivamente: captura, composición de las especies, esfuerzo de pesca, capturas incidentales, descartes, área de operaciones, etc. Estas informaciones son principalmente datos que los directores de pesca utilizan para tomar decisiones en materia de ordenación. Si dicha información no se encuentra disponible, es inexacta o incompleta, entonces los directores se encontrarán impedidos de desarrollar e implementar las medidas de ordenación.

b) **El control** está ligado a la especificación de los términos y condiciones bajo los cuales los recursos se pueden pescar. Estas especificaciones están normalmente incluidas en la legislación pesquera nacional y en otros arreglos que pudieran ser aprobados a nivel nacional, subregional o regional. La legislación proporciona la base sobre la cual los arreglos de ordenación pesquera son implementados, por medio del MCV. Para un resultado óptimo, la legislación marco debiera claramente enumerar las medidas de ordenación en curso de implementación y definir los requerimientos y las prohibiciones que serán aplicados.

c) **La vigilancia** está ligada a la reglamentación y a la supervisión de la actividad pesquera para asegurar que cumplan la legislación y los términos nacionales, las condiciones de acceso y las evaluaciones de la ordenación.

Estas definiciones ampliadas incrementan la importancia de todos los aspectos del MCV.

Estrategias para un MCV efectivo

23. Las actividades de MCV requieren un organismo coordinador de políticas y orientaciones bajo el cual los gobiernos locales, en función del nivel de delegación permitido por la ley, puedan operar. En particular:

- en la ausencia de voluntad política, la implementación de la ordenación de la pesca costera y los sistemas de MCV no tendrán éxito; y
- se debe asegurar la delegación de responsabilidades de ordenación a las comunidades costeras y a otras partes involucradas.

24. En casi todos los casos, el éxito de las operaciones de MCV ha sido el resultado de la relación entre las partes con un interés personal por la industria pesquera. Una clara definición y la aceptación de los papeles, las responsabilidades y las obligaciones han facilitado la aceptación del proceso por todas las partes. La explotación de cualquier recurso natural, buscando por una parte sacar una ganancia, ha sido siempre un desafío y el sector de la pesca lo ejemplifica perfectamente. Las operaciones exitosas de MCV han demostrado el requerimiento necesario de que todos los participantes entiendan y acepten los planes de ordenación del MCV.

25. El grado de involucramiento de un gobierno en la industria pesquera tendrá un impacto sobre la ordenación de la pesca y las actividades de MCV resultantes. Por ejemplo, un gobierno puede:

- a) asumir un papel controlador, donde realmente maneja la industria, tiene un impacto sobre el ingreso potencial de los pescadores y es un micro-regulador del sector explotador; o
- b) mantener un papel menos invasivo o de co-ordenación, que promueve la aceptación de las responsabilidades y de los roles respecto de los recursos en el marco de los principios y de la legislación gubernamentales generales en materia de conservación.

26. Un MCV efectivo implica un enfoque paralelo de dos líneas. El enfoque preventivo consiste en promover el “cumplimiento voluntario” por medio del entendimiento y del apoyo de las estrategias de ordenación, el cual incluye:

- a) el mejoramiento de la conciencia y del entendimiento por parte de la comunidad/los pescadores de las prácticas de ordenación y del MCV por medio de seminarios, la conciencia pública y campañas de información, educación y comunicación;
- b) el desarrollo de la ordenación participativa para promover la propiedad del régimen de ordenación y del ingreso en el aspecto regulador/de control de la ordenación (leyes y reglamentaciones) en preparación para su aceptación por los pescadores de su rol conjunto de “administración” para la ordenación de su pesca con la colaboración del gobierno;
- c) una misma presión hacia el cumplimiento y el apoyo voluntario del régimen de ordenación;

- d) la institución de regímenes de recopilación de datos precisos y verificables; y
- e) la vigilancia y la verificación del cumplimiento.

27. El enfoque paralelo de disuasión/aplicación del MCV es necesario para asegurar el cumplimiento por parte de los pescadores que se resisten al régimen reglamentario en desmedro de la pesca y de los ingresos económicos para sus compañeros pescadores. La disuasión y la aplicación incluyen la inspección, la investigación, la prevención y los procesos judiciales para hacer cumplir la ley. El cumplimiento voluntario fracasará si las partes involucradas ven que los pescadores incumplidores evaden exitosamente la ley y reciben ganancias de su actividad ilegal, en desmedro de los pescadores que sí cumplen todos los requerimientos.

28. Actualmente, un papel más típico para un gobierno central es establecer políticas y normas nacionales y coordinar la implementación de dichas políticas y normas. La responsabilidad de realmente llevar a cabo actividades de MCV es ahora generalmente compartida por los gobiernos centrales con unidades gubernamentales más pequeñas. Los gobiernos centrales también monitorean y evalúan el desempeño del gobierno local en materia de promoción de la coordinación y de la planificación futuras. La planificación y las operaciones de MCV aún necesitan esta coordinación nacional para una implementación consistente de los planes de ordenación y para la resolución de los conflictos. Sin embargo, la tendencia general es que los gobiernos centrales deleguen la responsabilidad de las actividades de MCV a niveles inferiores de la autoridad gubernamental.

29. Los resultados negativos de los mecanismos de control centralizado de micro-ordenación se han vuelto evidentes en los Estados industrializados y en desarrollo en la pesca en pequeña escala. A raíz de esto, existe una tendencia emergente hacia el segundo, es decir hacia el enfoque participatorio de co-ordenación. Los pescadores y la industria pesquera quieren, y de hecho están solicitando, un papel más activo en la planificación y la implementación de la ordenación. Los gobiernos centrales están respondiendo delegando la autoridad a unidades de gobierno más pequeñas (provincias, distritos y municipalidades) y promoviendo la ordenación basada en la comunidad, la participación de los actores y la aceptación por parte de los pescadores y de la industria de la responsabilidad en materia de cuidado, conservación y protección de sus recursos marinos locales.

Estrategias de “bajo costo”

30. Debido al costo relativamente alto de las operaciones de MCV, se ha observado una tendencia creciente de busca de estrategias de MCV de “bajo costo”. En este caso, se busca elegir aquellas herramientas de MCV que puedan ser utilizadas para ejercer un monitoreo y una vigilancia suficientes al menor costo posible y evitar los métodos invasivos de observación y evaluación que generan confrontaciones con los pescadores.

31. El uso de estas herramientas rentables de "bajo costo" es cada vez más popular. Estas incluyen:

- a) otorgar una autorización de pesca sólo a los buques que están en “buen estado” en un registro nacional o regional;
- b) programas de observadores;
- c) VMS, imágenes por satélite, imágenes a distancia, fotografía digital y seguimiento infrarrojo; y
- d) controles estatales de los puertos para la seguridad en el mar y el monitoreo del cumplimiento.

32. Todas estas estrategias pueden ser rentables y, si se aplican sobre una base de recuperación de costos, pueden tener un costo mínimo para el Estado luego de las inversiones iniciales para la adquisición de equipamiento de base y la capacitación del personal en tareas de inspección y de observación.

Herramientas convencionales de MCV

33. Ha habido bastante polémica en torno a si las fuerzas militares debieran ser utilizadas en las operaciones de vigilancia de la pesca, otorgándoles un papel útil en tiempo de paz, o si el MCV de la pesca requiere una flota

más especializada y dedicada. Basta con señalar que semejante debate se limita a los países que disponen de la posibilidad de elegir entre dos alternativas. Un gran número de los países en desarrollo no tiene la posibilidad de elegir.

34. Existen tres grandes componentes del MCV: la tierra, el mar y el aire. La configuración apropiada de estos componentes para un sistema dado dependerá de factores tales como el costo, el compromiso y la estructura organizacional (nacional, subregional, o regional).

35. El principal componente terrestre de un sistema de MCV sirve de base de operaciones, de centro de coordinación de todas las actividades de MCV, a partir de los cuales los gobiernos pueden regular el despliegue de recursos para enfrentar mejor las situaciones. El componente terrestre también entraña inspecciones portuarias, el monitoreo del muelle y de los transbordos y el comercio de productos pesqueros para asegurar el cumplimiento con las reglamentaciones correspondientes. Los gobiernos también deben emprender una serie de actividades terrestres con el fin de llevar a cabo sus responsabilidades como Estados del pabellón de buques que podrían estar pescando en áreas remotas, inclusive en alta mar y en aguas bajo la jurisdicción de otros Estados. Las nuevas tecnologías han permitido a los Estados relacionar los componentes terrestres de sus sistemas de MCV a los de otros Estados a nivel regional o subregional, lo cual puede favorecer considerablemente la ordenación coordinada y responsable.

36. El componente marítimo incluye las actividades de MCV emprendidas en áreas marinas bajo la jurisdicción de un Estado y también puede cubrir áreas de alta mar. La tecnología que entra en juego incluye radar, sonar y plataformas de los buques. Mientras que la presencia física por medio de patrullas en el mar sigue siendo una parte fundamental de este componente (necesaria para arrestar a los infractores y para asegurar la evidencia), los costos involucrados han empujado un gran número de Estados a emplear técnicas de vigilancia a “bajo costo”. A título de ejemplo de estas técnicas, se puede citar la ubicación de observadores independientes a bordo de buques de pesca, los registros nacionales o regionales de los buques y los requerimientos de VMS. Recientemente, la FAO publicó una Circular de Pesca sobre los costos normales del MCV² y un Documento Técnico de Pesca sobre las Tendencias recientes del Monitoreo, el control y la vigilancia en la pesca de captura³.

37. El componente aéreo cubre las aeronaves y los helicópteros usados en actividades de MCV. La flexibilidad, la velocidad y la disuasión de aeronaves son herramientas muy populares para la ordenación pesquera, particularmente para las zonas exteriores de una ZEE. Gracias a que los gobiernos pueden recurrir a medios aéreos, video y tecnología avanzada de fotografía digital para abordar tareas más allá del MCV (por ejemplo, el monitoreo medioambiental y costero, las aduanas, la inmigración, la búsqueda y el rescate), este equipamiento puede mejorar la rentabilidad y la eficiencia de un programa integrado de ordenación oceánica.

Nuevas tecnologías de MCV

38. La Organización Internacional de Telecomunicaciones Marítimas por Satélite (Inmarsat) fue establecida tras el reconocimiento de que las comunicaciones por satélite presentaban un interés particular para la comunidad marinera. Con pequeñas modificaciones, esta tecnología fue inmediatamente reconocida como útil para el seguimiento de los buques pesqueros y estos sistemas se empezaron a conocer en la pesca como los Sistemas de vigilancia de buques (VMS). Si bien los primeros experimentos se remontan a 15 años y sólo es utilizado en forma sistemática hace 10 años, el VMS ha sido rápidamente adoptada por un gran número de países como método de monitoreo de las actividades de sus buques de pesca, incluso en las aguas remotas de alta mar. Los beneficios del VMS son que es relativamente económico y su sinergia con otras herramientas del MCV se suma a la rentabilidad de las otras actividades de MCV. Sin embargo, el VMS presenta varios inconvenientes, el más grave siendo que sólo monitorea las actividades de buques que están equipados con los implementos necesarios. Actualmente, las autoridades deben confiar en los instrumentos convencionales del MCV, es decir las patrullas aéreas y marinas, para detectar y arrestar a los buques pescando ilegalmente y no equipados o sin hacer funcionar el VMS.

² Kelleher, K. The costs of monitoring control and surveillance of fisheries in developing countries. *FAO Fisheries Circular No. 976*. Roma FAO. 2002. 47p.

³ Flewwelling, P; Cullinan, C; Balton, D.; Sautter R.P.; Reynolds, J.E. Recent trends in monitoring control and surveillance systems for capture fisheries. *FAO Fisheries Technical Paper*. No 415. Roma, FAO. 2002. 200pp.

39. La información obtenida del VMS es cada vez más utilizada para la retroalimentación en materia de decisiones de ordenación pesquera en tiempo real, que luego cambia el régimen de ordenación, el cual a su vez modifica los criterios de monitoreo. Actualmente, el VMS se basa en los sistemas de comunicación por satélite que tienen un ancho de banda relativamente angosto. Sin embargo, el número creciente de satélites de comunicación que están siendo desplegados ha permitido un mayor ancho de banda y por ende altas velocidades de transmisión de datos. Esto permite transmitir imágenes de video de alta calidad a un centro de monitoreo de buques. Si bien estas tecnologías generalmente son utilizadas inicialmente para emergencias médicas y mecánicas, podrían estar disponibles para el monitoreo visual de lo que está ocurriendo en la cubierta de un buque pesquero. El servicio de la Red Mundial (GAN) de Inmarsat fue lanzado en enero de 2002 y ya proporciona un servicio de banda ancha que bien podría ser rentable para los buques de pesca industriales.

40. En ciertos casos, la pesca es demasiado pequeña o la escala de la pesca en términos de ingreso/barco demasiado difícil para justificar los costos de inversión y los costos de utilización de un sistema de VMS. En algunas zonas, se puede implementar una cooperación regional del tipo visto en el Organismo de Pesca del Foro para el Pacífico Sur (FFA) y en la Comisión Europea. Las áreas que debieran ser consideradas para dichos sistemas regionales incluyen las costas Orientales y Occidentales de África, particularmente la Comisión Subregional de Pesca para África Occidental y en las Islas del Caribe. El programa FishCode de la FAO financió un Taller de la Comisión Subregional de Pesca sobre VMS realizado en octubre de 2002, con el objeto de desarrollar una estrategia subregional para la implementación del VMS. Otra posibilidad sería la introducción de sistemas a bajo costo. La evidencia de la importancia de este desarrollo para la industria pesquera es el hecho que en 1996, 2000 buques pesqueros fueron equipados con comunicaciones satelitales (cifra que en 2000 había alcanzado las 10000 unidades). Inevitablemente, la rápida y creciente implementación del Sistema Universal de Socorro y Seguridad Marítimos y de VMS ha suscitado problemas y oportunidades para los desarrolladores.

41. Avances recientes en materia de terrorismo marítimo acelerarán considerablemente la implementación de métodos de monitoreo de todos los buques, inclusive los buques pesqueros. Bajo el mandato de la Organización Marítima Internacional (OMI), las medidas para contrarrestar el terrorismo marítimo serán implementadas por medio de enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS). Si bien los buques pesqueros están exentos de la mayor parte del SOLAS, está específicamente incluida en el Capítulo 5 “Seguridad de la Navegación”. Dos medidas que se pueden utilizar para el MCV de la pesca son el Sistema de Identificación Automática (AIS) y el Registrador de Datos de la Travesía (VDR). El AIS es un sistema por medio del cual un buque responde en forma automática a una pregunta hecha por el VHF con detalles sobre su curso, velocidad, identidad, características de maniobra y detalles de su carga. Originalmente diseñado para el control del tráfico en corredores marítimos altamente transitados, es fácil ver cómo éste puede ser adaptado al monitoreo de la pesca, el buque indicando detalles de su licencia de pesca junto con otras informaciones. Un VDR es similar a la caja negra de las aeronaves y registra información relevante para la navegación del buque. Según el Convenio SOLAS, todos los buques de más de 300 toneladas deben ser equipados con AIS y VDR para fines de 2004.

Vigilancia por satélite (el SAR y la representación visual)

42. El VMS presenta una debilidad particular en materia de MCV que es que no puede detectar a un buque que no esté activamente participando en el sistema. Por lo tanto, las actividades de los buques de pesca IUU pueden no ser detectados simplemente al no transmitir la señal requerida por los Centro de monitoreo de la pesca. Actualmente, esta laguna del VMS está siendo abordado por medio de las nuevas tecnologías de vigilancia satelital. Es el tema actual de un experimento llevado a cabo en el Centro Común de Investigación Europeo con la cooperación de países de la Unión Europea y la Comisión Internacional de Pesca del Atlántico Noreste (NEAFC), se espera que la vigilancia satelital sea implementada bajo la Política Pesquera Común Europea en 2004. El actual sistema utiliza el Radar de Abertura Sintética (SAR) debido al área que puede monitorear y al costo. Sin embargo, la elección final de vigilancia dependerá de los nuevos sistemas satelitales que vayan saliendo. El radar es el método predilecto de vigilancia satelital ya que puede detectar buques a través de la cobertura de nubes. Si bien en la actualidad no se sabe de su uso en una situación práctica, las ventajas de utilizar imágenes virtuales para investigar cualquier eco sospechoso de una imagen radar, serán probablemente aprovechadas en el futuro.

Diarios de bordo electrónicos

43. El éxito del VMS ha conducido al desarrollo de diarios de bordo electrónicos. Estos han sido elaborados para suceder a los tradicionales diarios de bordo de papel que han sido desarrollados a lo largo de los años para que los skippers de los buques de pesca registren e informen detalles relativos a sus actividades pesqueras a las administraciones de pesca. Los diarios de bordo electrónicos fueron elaborados para ser incorporados a los sistemas de VMS bajo un formato electrónico. Esto permite informar y monitorear las actividades pesqueras sobre una base próxima al tiempo real incorporando los datos relativos a las capturas en el mensaje del VMS. Numerosas administraciones pesqueras han recurrido a esta tecnología para desarrollar ciertos métodos muy innovadores e interactivos de ordenación de la pesca. En el Mar de Barents, Noruega está en medida de cerrar las áreas en que se estén capturando demasiadas especies juveniles. Canadá tiene una pesquería de vieiras donde el VMS puede asegurar que el esfuerzo de pesca se puede dirigir a diferentes áreas con el fin de maximizar la rentabilidad de la explotación de la vieira. Estados Unidos tiene un conjunto de áreas cerradas en las afueras de la costa Este para evitar la captura excesiva de especies jóvenes. Australia tiene un sistema muy innovador de ordenación de la pesca a la rastra en la costa Noroeste. Al atribuir a cada buque pesquero un período de tiempo limitado para pescar en seis diferentes subáreas, la pesca puede darle un esfuerzo de pesca diferente a tres especies diferentes. Esta estrategia supera el problema que parecía insoluble planteado por la ordenación de la pesca a la rastra de diversas especies. Los diarios de bordos electrónicos de pesca están siendo implementados en EE.UU., Noruega, Canadá, Australia y el plan de la UE para introducir diarios de bordos electrónicos a todos sus buques de más de 24m para el año 2004. Recientemente, la FAO encargó un texto sobre los diarios de bordos electrónicos con el fin de actualizar las Directrices de FAO sobre los sistemas de monitoreo de buques sobre los sistemas de vigilancia de buques.

Documentación relativa a las capturas, sistemas de auditoría y seguimiento

44. Otro método para poder controlar los buques pescando en alta mar es monitorear y controlar las capturas importadas de ciertas especies por medio de la Documentación de Capturas. Este sistema fue lanzado por la Comisión internacional para la conservación del atún del Atlántico (CICAA) con el fin de mejorar las estadísticas de las capturas de atún por medio del monitoreo de las capturas importadas a Japón y la UE. Resultó que más del 30% de las capturas no era declarada. La mayor parte de estas capturas no declaradas era procedente de buques que enarbolan “pabellones de conveniencia”, y con el fin de promover la declaración la CICAA amenazó con imponer embargos sobre las importaciones de estas especies en los países de la CICAA a menos que estuvieran acompañadas de un Documento de Captura. El éxito de este sistema se propagó rápidamente en otros órganos regionales de ordenación pesquera (la Comisión del Atún para el Océano Índico y la Comisión para la Conservación del Atún del Sur). La Comisión para la Conservación de la Fauna y de la Flora Marinas del Antártico introdujo un sistema similar para dos especies de merluza; la CICAA extendió este esquema al atún y al pez espada. Esto ha sido visto por algunos como un tema comercial y a pesar de no dirigirse directamente a la Organización mundial del comercio para tomar una decisión, el Comité de Comercio y Medio Ambiente se ha remitido a los Planes de Documentación de las Capturas (CDS) como buenos ejemplos de medidas comerciales compatibles con el medio ambiente. Esquemas similares se pueden utilizar para la documentación nacional. Por ejemplo, en el caso de Noruega, que se caracteriza por un largo litoral con una población reducida y un número limitado de mercados para el pescado, ha resultado rentable implementar un sistema de auditoría que hace un seguimiento de los productos pesqueros a través de la cadena de custodia desde el buque y a lo largo del sistema de procesamiento. También se ha observado que la UE ha introducido una legislación que requiere que todos los productos alimentarios tengan etiquetas que den cuenta de su origen de modo que en caso de escasez de alimentos sea posible rastrear la procedencia del alimento a través de la cadena de custodia para descubrir donde se produjo la contaminación. Se espera que esta legislación entre en vigor para el año 2005 y las administraciones pesqueras europeas ya están experimentando para asegurar que sea implementada de aquí al momento en que la legislación entre en vigor.

Redes regionales de MCV

45. Una de las primeras redes regionales fue establecida por la Comisión del Pacífico Meridional como el Organismo de Pesca del Foro para el Pacífico Sur (FFA) en los años 80. La extensión de las ZEEs de las islas del Pacífico Sur bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, otorgó a estos países áreas considerablemente extendidas de jurisdicción y la responsabilidad de ordenar los recursos de atún de la región. No obstante, los países disponían de muy pocos recursos físicos o financieros para emprender actividades pesqueras nacionales o de MCV en la región ya que, en efecto, dicha tarea habría constituido un

desafío incluso para países altamente desarrollados. El FFA, compuesta por catorce islas del Pacífico Sur, Nueva Zelanda y Australia, convino en un enfoque regional de la ordenación de los recursos pesqueros. El MCV era una etapa fundamental en el desarrollo y se estableció una base de datos regional de los “buques extranjeros en buen estado”. Sólo se les otorgó licencias de pesca en la región a los buques incluidos en la base de datos y equipados con VMS. Los buques pesqueros se reportan por medio del VMS a un Centro de Monitoreo de la Pesca central en Honiara en las Islas Salomón, que luego transmite los datos a cada miembro del FFA. Los derechos pagados por estos buques son entonces entregados a las islas en función del tiempo pasado en la zona. Australia y Nueva Zelanda contribuyeron al FFA proporcionando asistencia técnica, botes patrulleros y vigilancia aérea.

46. El VMS también ha sido una tecnología esencial adoptada por los países de la UE. A diferencia del FFA, la UE desarrolló un sistema de red distribuida en el cual cada país operaba un VMS. Cada país conserva el control sobre su propia “zona”, es responsable del MCV en esa zona y de las actividades de sus buques. Los buques se reportan por medio del VMS a su Estado de pabellón. Si el buque se encuentra dentro de la zona controlada por otro estado de la UE, el mensaje de VMS es entregado sólo a ese país. Por esta razón, cada país dispone de detalles acerca de todos los buques pesqueros en el área que controla así como los detalles relativos a todos sus buques nacionales dondequiera que estén.

47. Un sistema extendido similar fue aplicado en la zona de regulación de la Comisión Internacional de Pesca del Atlántico Noreste (NEAFC). Los países de la UE, inclusive los países que se han unido recientemente, forman la mayoría de los países signatarios de la NEAFC, junto con Noruega, Rusia e Islandia. Por lo tanto, resulta muy fácil para el sistema de VMS considerar a la zona regulada de la NEAFC (por ejemplo las áreas situadas en el Atlántico Noreste, al exterior de la jurisdicción nacional) como otro “país”. Por ende, si un país recibe un informe de VMS de la NEAFC, el mensaje de VMS es entregado a la Secretaría de la NEAFC. Con el fin de incentivar a los miembros a participar en las patrullas de MCV en la zona de regulación, la información relativa a los buques que pescan en la zona sólo es entregada a los países que tienen una actividad de patrulla dentro de la zona de regulación. El sistema de vigilancia satelital abordado en otra parte de este documento está siendo implementado en el área de la NEAFC. Un VMS parecido está en funcionamiento en la Organización de la Pesca del Atlántico Noroccidental que tiene una zona de regulación en el Atlántico Noroccidental. Cabe destacar que, al momento de redactar este documento, el sistema de vigilancia por satélite estudiado y descrito en otra sección está siendo utilizado en la actualidad junto con los buques de monitoreo pescando gallinetas en las afueras de la ZEE islandesa.

48. Otros órganos de pesca regionales en proceso de implementación del VMS para sus miembros y “partes cooperantes” son la Comisión para la Conservación de la Fauna y de la Flora Marinas del Antártico, la CICAA y la Comisión del Atún para el Océano Indico. La FAO ha promovido el tipo anterior de cooperación regional en los países en desarrollo y abordará este tema en la próxima reunión de los órganos pesqueros regionales de la FAO. El primer taller de una serie destinados a promover la cooperación regional en VMS tuvo lugar en Senegal, en octubre de 2002 y un segundo taller está previsto para el Océano Indico Suroeste a fines de septiembre de 2004. Otros talleres de este tipo están previstos para el área del Golfo y las subregiones de América Central y del Caribe. La FAO organizó un Seminario sobre VMS y Vigilancia satelital durante la 25ª Reunión del Comité de Pesca de la FAO, en febrero de 2003.

Ordenación participatoria y MCV

49. La cooperación de la industria pesquera y de los pescadores es fundamental para la ordenación rentable de la pesca. Si la industria, los pescadores y sus comunidades, organizaciones, cooperativas, sindicatos y empresas pesqueras participan activamente en la ordenación de la pesca, inclusive en la planificación de MCVB y en ejercicios de implementación, las probabilidades de éxito de estos planes son mayores. Al contrario, la falta de atención a estos aspectos resulta muchas veces en incumplimiento, en enajenación del sector pesquero e incluso en subversión activa del plan de ordenación pesquera deseado.

50. La conocida independencia de los pescadores tiende a estorbar la creación de organizaciones fuertes en la industria pesquera. Sin embargo, los Directores de Pesca deberían ayudar a los pescadores a reconocer las ventajas de desarrollar organizaciones de este tipo para lograr colaboraciones exitosas con los gobiernos en la ordenación de la pesca. A través de estas organizaciones, los pescadores pueden proporcionar una contribución colectiva a los planes de ordenación, incluyendo el MCV. En efecto, resulta difícil evitar la máxima según la

cual una buena ordenación pesquera genera operaciones pesqueras responsables, lo cual a su vez minimiza la necesidad de MCV.

51. Una ordenación eficiente de la pesca es beneficiosa para los pescadores de las generaciones actuales y futuras. A pesar de la evidente necesidad de involucrar a los pescadores en las decisiones de ordenación pesquera, muchas veces, los Estados entregan a los profesionales de la pesca oportunidades demasiado limitadas de hacerlo. En consecuencia, los pescadores sienten muchas veces recelo respecto de las acciones del gobierno.

V. EL PAI SOBRE LA PESCA IUU

52. El Plan de acción internacional (PAI), que presente la mayor relevancia para el MCV y ha sido adoptado por la FAO en 2001, es el PAI para prevenir, impedir y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (IUU)⁴. El Departamento de Pesca de la FAO ha emitido Directrices Técnicas detalladas para apoyar a los gobiernos y a otras entidades en la implementación de este PAI.

53. El PAI sobre la pesca IUU ofrece numerosas herramientas que los Estados pueden utilizar para luchar contra la pesca IUU, en forma individual y con la colaboración de otros Estados. Algunas de estas herramientas están elaboradas para ser utilizadas por todos los Estados. Otras herramientas son creadas para ser utilizadas por Estados del pabellón, Estados ribereños y Estados del puerto. El PAI-IUU también apela a la utilización de “medidas vinculadas al mercado internacionalmente aceptadas”, que buscaba impedir la venta o el comercio de pescado capturado por los pescadores IUU.

54. El PAI sobre la pesca IUU llama a todos los Estados a desarrollar y adoptar, lo antes posible y a más tardar en marzo de 2004, planes de acción nacionales para lograr alcanzar los objetivos del PAI. En la medida de lo posible, los planes de acción nacionales de cada Estado deberían considerar de qué forma cada una de las herramientas básicas del PAI podría ser utilizada en la pesca que le corresponde. Se incentiva a los Estados a informar a la FAO sobre los pasos que han dado para implementar sus planes nacionales y el PAI.

55. El PAI sobre la pesca IUU también sugiere un gran número de formas diferentes en que los Estados, por medio de las organizaciones regionales de ordenación pesquera, pueden hacer más para prevenir, impedir y eliminar la pesca IUU. Entre otras cosas, las organizaciones regionales de ordenación pesquera pueden:

- a) recopilar y difundir información relativa a la pesca IUU;
- b) identificar buques que están incurriendo en pesca IUU y coordinar medidas en su contra;
- c) identificar Estados cuyos buques están incurriendo en pesca IUU y exigir a los Estados identificados que rectifiquen ese comportamiento;
- d) llamar a sus miembros a tomar medidas en contra de los buques sin nacionalidad que estén pescando en la región relevante; adoptar reglas que aseguren que los contratos de fletamento de buques no conduzcan a la pesca IUU;
- e) adoptar estructuras de inspección portuaria, restricciones sobre el transbordo en el mar y estructuras que creen una presunción de que el pescado capturado por buques no miembros en la región relevante no pueda ser desembarcado en los puertos de países miembros;
- f) adoptar planes de documentación y/o de comercialización; y
- g) adoptar otras medidas relacionadas con el mercado para combatir la pesca IUU.

Los pabellones de conveniencia y los registros abiertos

56. A lo largo de las discusiones sobre la pesca IUU se ha hecho referencia en forma constante a la aparición de “Pabellones de Conveniencia” y de “Registros Abiertos”. En otras discusiones sostenidas en otros foros de pesca, dos otros términos han aparecido: “puertos de conveniencia” y “pabellones de incumplimiento”,

⁴ El texto del PAI-IUU está disponible en el sitio Internet del Departamento de Pesca de la FAO.

para diferenciar de mejor forma las áreas de competencia de la administración pesquera de las de las administraciones marítima. En este aspecto, es fundamental el tema de las responsabilidades del Estado del pabellón como se define en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y de las responsabilidades de los países de controlar las actividades de los buques pesqueros que utilizan sus instalaciones portuarias. Los órganos regionales de ordenación pesquera han publicado listas de buques que consideran involucrados en pesca IUU. Es un pequeño paso para una lista de “pabellones de incumplimiento”, basada en el porcentaje de buques pesqueros en estas listas en un registro de países. Cabe destacar que recientemente, ciertos de estos países que cuentan con registros abiertos han tomado medidas para controlar las actividades de sus buques pesqueros en respuesta a los embargos comerciales impuestos por los Planes de Documentación de las Capturas. Posteriormente, esto condujo a una disminución del número de buques pesqueros registrados en estos países. Sin embargo, es preciso recordar que con el paso de los años, el número de buques pesqueros registrados en la base de datos Lloyds bajo la categoría de pabellón “desconocido” ha aumentado considerablemente, lo cual indica que el problema se traspa a otros pabellones en lugar de ser resuelto. Cabe mencionar que la FAO realizará una Consulta de expertos sobre los Registros Abiertos en Miami en septiembre de 2003.

Control del Estado del pabellón

57. El Estado del pabellón tiene la responsabilidad bajo el derecho internacional de controlar las actividades pesqueras de un buque, independientemente del lugar donde el buque opere:

- a) Si el buque está pescando en aguas bajo la jurisdicción del Estado del pabellón, la responsabilidad del Estado del pabellón es exclusiva. En términos generales, ningún otro Estado tiene el derecho a o la responsabilidad de controlar las actividades pesqueras del buque.
- b) Si el buque está pescando en alta mar, el Estado del pabellón tiene la responsabilidad exclusiva de controlar las actividades pesqueras del buque. Sin embargo, como se observó anteriormente, un gran número de acuerdos internacionales recientes ha otorgado a Estados otros que el Estado del pabellón ciertos derechos para tomar medidas en lo que se refiere a los buques pesqueros en alta mar.
- c) Si el buque está pescando en agua bajo la jurisdicción de un Estado otro que el Estado del pabellón (o si se encuentra en el puerto de un Estado otro que el Estado del pabellón), el Estado (o puerto) costero tiene derechos y responsabilidades con respecto a las actividades pesqueras del buque. Sin embargo, en tales situaciones el Estado del pabellón también continúa teniendo responsabilidades en materia de dichas actividades pesqueras, inclusive la responsabilidad de asegurar que el buque no lleva a cabo una pesca no autorizada en aguas bajo la jurisdicción de otros Estado.

Medidas del Estado del puerto

58. El derecho internacional no impone restricciones significativas a los poderes de un Estado para regular los buques de pesca extranjeros voluntariamente en sus puertos. Un Estado puede negar el acceso a sus puertos de pleno a los buques de pesca extranjeros o poner condiciones de acceso tales como aviso previo de llegada, que requieran la entrega de información específica por adelantado, así como embarque e inspección. El Estado del puerto goza de la ventaja de poder inspeccionar un buque en el puerto y controlar sus movimientos con relativa facilidad. El Estado del puerto puede hacer cumplir sus leyes (generalmente sin que sea necesario recurrir a la fuerza, lo cual puede ocurrir en el mar) y puede obtener y transmitir al Estado del pabellón cualquier información relativa a actividades del buque sospechosas de ser ilícitas.

59. El control del Estado del puerto es un procedimiento bien establecido para que los buques mercantes cumplan las Convenciones de la OMI y la OIT, que cubren la seguridad marina, la contaminación marina y las normas relativas al trabajo marítimo. Este concepto es cada vez más visto como una posibilidad de ejercer el MCV sobre los buques de pesca extranjeros cuando se encuentran en los puertos de otro país. Hasta la fecha, ha existido una falta de instrumentos internacionales para este tipo de control de los buques pesqueros; sin embargo, el Acuerdo sobre el Cumplimiento de la FAO, el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias (ambos vigentes actualmente) y el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO se refieren a las medidas del Estado del puerto. Estas medidas del Estado del puerto debieran ser vistas a la luz del Estado del puerto que asiste al Estado del pabellón en la implementación de sus responsabilidades bajo los acuerdos internacionales de los

cuales es signatario. El tema de las medidas del Estado del puerto ha sido abordado por un Grupo de trabajo conjunto FAO/OMI sobre la pesca IUU, que se reporta al Subcomité de la OMI de Implantación por el Estado de Abanderamiento (FSI). El Subcomité de Implantación por el Estado de Abanderamiento convino en que la Secretaría del OMI debería asesorar a la FAO sobre la implementación práctica de un régimen de medidas del Estado del puerto. Posteriormente, la FAO realizó una Consulta de Expertos sobre las medidas del Estado del puerto en noviembre de 2002.

VI. ACTIVIDADES EN CURSO DE LA FAO Y RED DE MCV

60. El Subprograma FishCode de la FAO sobre Monitoreo, Control y Vigilancia ha organizado 33 misiones de MCV y ha dirigido cuatro talleres regionales sobre MCV (Kuala Lumpur, Muscat, Songkhla y Goa). Por otra parte, se ha proporcionado asesoría legal en materia de formulación de leyes de pesca en el marco del proyecto. El Subprograma también ha producido numerosas publicaciones acerca de sus actividades, inclusive notas de conferencia de los talleres antes mencionados y recientemente revisó el Documento Técnico de Pesca de la FAO sobre Monitoreo, Control y Vigilancia.

61. La Red Internacional para la Cooperación y Coordinación del Monitoreo, Control y Vigilancia de la Actividad Pesquera (Red de MCV) fue creada durante una Conferencia Internacional sobre Monitoreo, Control y Vigilancia que se celebró en Santiago de Chile, en enero de 2000. Su membresía incluye actualmente Australia, Canadá, Chile, Nueva Zelanda, Perú y EE.UU., y la UE como observador. Posteriormente, han celebrado tres otras reuniones en Key Largo, Hobart y Auckland. El personal de la FAO ha asistido a las reuniones en calidad de observador. La Red de MCV tiene una página Internet con detalles y enlaces a información de MCV de los países miembros (<http://imcsnet.org/>).

VI. COMITE DE PESCA DE LA FAO

62. El Comité de Pesca de la FAO (COFI), en su 25ª Reunión celebrada en febrero de 2003, revisó el estado actual del monitoreo, control y vigilancia (MCV) y de los sistemas de vigilancia de buques (VMS) como herramientas para la ordenación responsable de la pesca. Un gran número de miembros felicitó las iniciativas emprendidas por la FAO y el Programa FishCode para promover el desarrollo de los recursos humanos y el reforzamiento institucional con el fin de alcanzar un uso más efectivo del MCV y del VMS. Se agradeció particularmente la entrega de servicios de asesoría técnica y legal a los países en desarrollo por medio del Programa FishCode y se solicitó que esta asistencia continuara y se expandiera.

63. El Comité reconoció la necesidad de cooperación internacional para incrementar la eficiencia del VMS dentro del conjunto de herramientas de MCV, particularmente para abordar los serios y crecientes problemas planteados por la pesca IUU. Los miembros llamaron a estandarizar los formatos de los datos y los procedimientos y se refirieron a la conveniencia de un estudio de la FAO o que la FAO organizara una Consulta de Expertos sobre dicha estandarización que Noruega ofreció acoger. Ciertos miembros observaron la necesidad de minimizar la carga a los pescadores, consideraciones de confidencialidad y la rentabilidad en materia de medidas de MCV.

64. El Comité tomó nota de las actividades de la Red Internacional de MCV (véase aquí arriba) e incentivó a los miembros a unirse a este esfuerzo voluntario. El Comité también convino en que la FAO siguiera estrechamente ligada al trabajo llevado a cabo por la Red, inclusive en lo que se refiere a la entrega de un apoyo técnico reforzado para la coordinación de las comunicaciones y el creciente conocimiento entre los miembros de las actividades de la Red, en función de los recursos disponibles para ello.

VII. ACTIVIDADES FUTURAS DE LA FAO EN MCV Y PARA IMPEDIR LA PESCA IUU

65. En el futuro inmediato, la FAO realizará talleres sobre el VMS en las Seychelles para los países de la Comisión de Pesca del Suroeste del Océano Indico en la zona del Golfo para el grupo de países de la RECOFI. En 2005 se realizarán talleres en los países del Sudeste asiático y en los demás países del Golfo de Guinea. Una Consulta de Expertos se celebrará en Noruega sobre los formatos de datos estandarizados que utilizar en los mensajes de VMS y en los diarios de bordo electrónicos para asegurar la compatibilidad entre regiones y entre diferentes formatos en 2004. La FAO continuará demostrando de qué forma las nuevas tecnologías de la información de MCV pueden ser utilizadas para mejorar la ordenación pesquera entregando una mayor cantidad de información en tiempo real disponible para los directores de pesca. La Documentación sobre las capturas y el

seguimiento de los productos pesqueros serán un tema del programa en el Comité de Comercio Pesquero que se celebrará en febrero de 2004 y la Secretaría de la FAO emitirá recomendaciones para actividades futuras.

VIII. ACCION SUGERIDA POR LA COMISION

66. La Comisión está invitada a discutir la conveniencia de realizar tres mini-talleres sobre el VMS en la región de la COPACO con financiamiento del FishCode, si hubiera disponibilidad. Dado el número de países, un taller podría ser realizado en los países continentales de Sudamérica, otro para los países de América Central y un tercero para los países insulares del Mar Caribe. Además de la información sobre las nuevas tecnologías de VMS y de monitoreo por satélite, los talleres podrían explorar la posibilidad de acuerdos subregionales de MCV y/o el reforzamiento de los acuerdos regionales vigentes.

67. La Comisión está invitada a revisar y discutir el papel del MCV como herramienta para la ordenación pesquera en la región de la COPACO, especialmente en lo que se refiere a la pesca en pequeña escala que es predominante en la región. La Comisión también podría sugerir acciones que podrían tomarse para mejorar la ordenación pesquera en la región por medio del uso de MCV, en particular si se busca fomentar la participación de sus miembros en las actividades de la Red de MCV.