

**COMISION DE LA PESCA PARA EL ATLANTICO CENTRO-OCCIDENTAL  
(COPACO)**

**DECIMOSEXTA REUNION**

**Guadalupe, 20-24 de Junio de 2016**

**Resumen de los resultados de la evaluación independiente costo- beneficio sobre las opciones para una reorientación estratégica de la COPACO**

Resumen del documento WECAFC/XVI/2016/Ref.14

Este documento fue elaborado por el Dr. Kjartan Hoydal, consultor independiente de la evaluación costo beneficio de la pesca, a petición de la Membresía de la COPACO. La tarea abarcaba el período de junio a diciembre de 2015. El consultor estuvo en contacto con especialistas claves y utilizó información de la FAO, la Secretaría y el Comité Ejecutivo de la COPACO, de los Estados Miembros de la COPACO, la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (CPANE), Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM) y de otras organizaciones.

También organizó una pequeña reunión de expertos celebrada en Barbados los días 1 y 2 de septiembre de 2015, en la que participaron algunas de las organizaciones asociadas (por ej. Mecanismo Regional de Pesca del Caribe (CRFM), Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano [OSPESCA] y Proyecto del Gran Ecosistema Marino del Caribe y la Plataforma Norte de Brasil [CLME+]), con el fin de estar mejor informado y prepararse para el 2º Taller de reorientación estratégica de la COPACO, en Puerto España, Trinidad y Tobago, 1-2 de diciembre de 2015.

El documento analiza (de acuerdo a lo solicitado) los costos y beneficios de tres opciones para la Comisión de Pesca para el Atlántico Centro-Occidental (COPACO).

**Las tres opciones estudiadas son:**

1. la COPACO debería mantenerse como comisión consultiva de pesca de carácter regional, como órgano del Artículo VI de la FAO, y seguir coordinando las actividades conjuntas con los órganos subregionales de consulta y gestión (CRFM, OSPESCA, CICAA y posiblemente OECS y OLDEPESCA)

2. la COPACO debería convertirse en una organización regional de ordenación pesquera (OROP) como órgano del Artículo XIV de la FAO, con un mandato<sup>1</sup> para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes.
3. la COPACO debería convertirse en una organización regional de ordenación pesquera (OROP) establecida fuera del marco jurídico de la FAO, por ejemplo (una Organización Intergubernamental - OIG) con un mandato para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes.

Las limitaciones de datos e información no permitieron hacer una completa evaluación costo-beneficio (ECB), pero en el documento se examinan los principales elementos de dicho análisis. Hubo suficientes datos disponibles para estimar los costos de cada una de las tres opciones. Los costos estimados para mantener la estructura actual también están disponibles.

En el informe expone en detalle los requisitos de una vigorosa gestión de los recursos pesqueros y protección de la biodiversidad y las obligaciones aceptadas por muchos Miembros de la COPACO en virtud del derecho y los instrumentos internacionales de pesca.

Este informe se finalizó después del 2º Taller de Reorientación Estratégica de la COPACO, realizado el 1-2 de Diciembre de 2015 en Puerto España, Trinidad y Tobago, tomando en consideración los resultados de los debates, presentado por la Secretaría de la COPACO a todos los Miembros de esta Comisión.

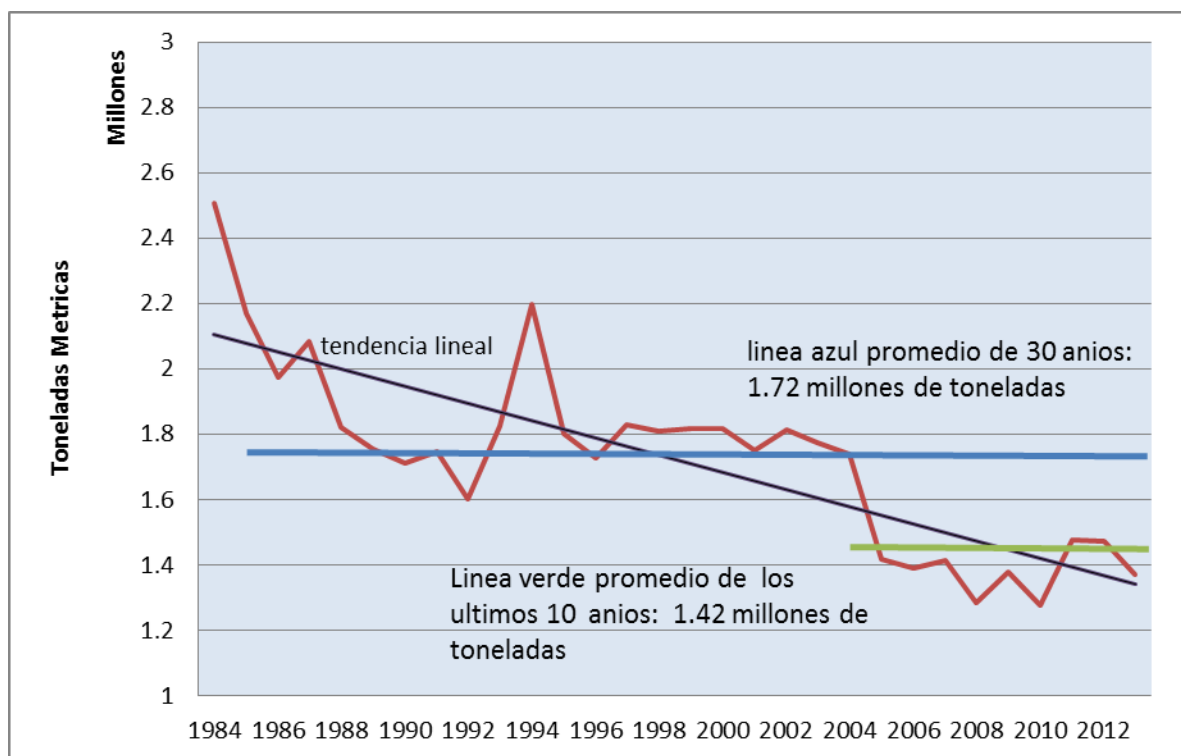
### **La situación actual**

A fin de comprender los costos y beneficios de la COPACO en su forma actual y potencialmente como OROP es importante entender la situación actual en lo que se refiere a las poblaciones de peces y la pesca en la zona de mandato de la COPACO. La situación puede resumirse de la siguiente manera:

- La zona de mandato de la COPACO es una de las regiones pesqueras más explotadas del mundo. Muchas poblaciones de peces que son objeto de la pesca están sobreexplotadas o explotadas plenamente en la actualidad.
- La producción de pescado actualmente es de alrededor de 1,4 millones de toneladas, lo que está 300 000 toneladas por debajo del promedio de 30 años.
- Tendencia del total de las capturas en el Área 31 en los últimos 30 años (1984-2013)

---

<sup>1</sup> La Oficina jurídica de la FAO considera que el mandato de la Comisión es el objetivo y está comprometido con que las decisiones vinculantes sean instrumentos para alcanzar este mandato.



Fuente: datos tomados de FAO FishStatJ (Octubre 2015)

- Los principales productores de pescado son: Los EE UU, México, Brasil, Venezuela, OSPESCA, la Unión Europea y Cuba.
- El total del valor en muelle generado por el sector es de unos 3 200 millones de USD.
- La región es importadora neta de pescado; las importaciones de pescado y productos pesqueros son 8 500 millones de USD superiores a las exportaciones.
- El sector pesquero da empleo directo a 1,3 millones de personas en la región y contribuye a la subsistencia de 4,5 millones de personas.
- El consumo de pescado per cápita es en promedio de unos 20 kg en las islas del Caribe y entre 6 y 12 kg en América Central, y aporta entre el 2% y el 15% de la ingesta de proteínas de la población regional.
- El 51% (9,4 millones de km<sup>2</sup>) del área del mandato de la COPACO, alta mar, no está bajo manejo de ningún país u organización en la actualidad.
- La pesca INDNR se estima entre el 20% y el 30% del total de los niveles de producción documentados.
- En la composición de la COPACO, 19 de sus 34 Miembros están en otras OROPs del Atlántico o de otros lugares.

### **Opción 1: La COPACO sigue siendo una comisión consultiva regional de pesca**

Si los Miembros de la COPACO siguen sin cambios con la Comisión al amparo del Artículo VI de la FAO, esto puede tener las siguientes consecuencias<sup>2</sup>:

**Poblaciones:** reducción adicional en el estado de las poblaciones, continuación de la sobrepesca y la pesca INDNR, poblaciones diezgadas, más especies amenazadas o en peligro de extinción; reducción de los servicios ecosistémicos proporcionados por la zona.

**AFJN:** las pesquerías en las Áreas Fuera de Jurisdicción Nacional (ej: en altamar) en el Área de la COPACO, continuarán sin ordenamiento, seguirán siendo de acceso abierto para todos (con la excepción del atún), y la información no será recolectada o compartida para apoyar en el ordenamiento y conservación pesquero en estas áreas.

**Volumen de pesca:** posible reducción de las capturas a un millón de toneladas (por lo tanto 30%), en 2026-2030.

**Valor de la pesca:** el valor en muelle de los productos pesqueros se reducirá entre 600 millones y 1 000 millones de USD en comparación con la actualidad, y a esto se sumarán otras pérdidas en la cadena de valor.

**Empleo:** reducción de empleo directo en el sector pesquero de un estimado 20% a 30%; por lo tanto, algunos cientos de miles de empleos para 2030.

**Seguridad alimentaria:** la dependencia de las importaciones de pescado y productos pesqueros aumentará considerablemente.

**Comercio:** el actual saldo negativo de la balanza comercial del pescado y los productos pesqueros se deteriorará aún más.

**Otras partes interesadas:** el turismo (pej. buceo) puede sufrir por la sobre-explotación de los recursos de peces de arrecife y la pesca deportiva se desplazará a otras regiones, con la consiguiente pérdida de ingresos.

Las inversiones actuales de los países Miembros del CRFM y OSPESCA en el ordenamiento subregional de la pesca, que son del orden de 1,3 millones de USD anuales, podrían garantizar cierta estabilidad en las capturas y el empleo en estas subregiones, pero es probable que también estos Miembros sufrarán por el deterioro de las poblaciones transzonales y transfronterizas debido al inadecuado ordenamiento regional de la pesca.

---

<sup>2</sup> Nota recibida de parte de la Oficina Jurídica de la FAO: La relación causal entre el estatus legal de la COPACO como un Órgano establecido en el Artículo VI y las consecuencias materiales, no son sin embargo aparentes. Teniendo en cuenta la naturaleza intergubernamental de la COPACO, y el hecho que cualquier capacidad de la FAO para contribuir al manejo pesquero regional depende de los compromisos de los Miembros y la disposición (incluyendo compromisos financieros), asumir, que el estado actual la COPACO resultaría en la reducción de los recursos naturales, o del mercado pesquero, o del empleo o del turismo, pareciera insostenible y excesivo. En este respecto, es de anotar, que algunos Órganos del Artículo VI, aunque no adoptan decisiones vinculantes, adoptan recomendaciones de mandato, que la mayoría de los Miembros implementan. La eficacia y el impacto del trabajo de la Comisión depende últimamente del interés y disposición de los Países Miembros.

## **Opciones 2 y 3: La COPACO se transforma en una OROP**

Con las dos opciones de OROP, se prevé que los Miembros de la COPACO tendrán la garantía de que el estado de las poblaciones, la producción pesquera y el empleo no se sigan deteriorando, sino que, probablemente mejorarían. .

El establecimiento de cualquier tipo de OROP (dentro o fuera del marco de la FAO) produciría en un corto período de 5 a 10 años importantes repercusiones positivas que incluyen:

**Poblaciones:** restablecimiento de algunas poblaciones importantes comercialmente, mediante la aplicación de medidas de manejo vinculantes, reducción de la pesca INDNR y aumento de los servicios de los ecosistemas suministrados por la zona.

**AFJN:** el ordenamiento y conservación pesquero y en las Áreas Fuera de Jurisdicción Nacional (AFJN), será posible, asegurando responsabilidades de los Estados Rectores de Puerto y los de abanderamiento en estas áreas, y se incrementarán las oportunidades para capturas sostenibles de recursos pesqueros en altamar, lo mismo que el Crecimiento Azul

**Volumen de pesca:** aumento del volumen de la producción de 300 000 toneladas en 10 años, a un nivel de producción pesquera de alrededor de 1,72 millones de toneladas en el Área 31, y un aumento estimado de 20 000 a 40 000 toneladas en la parte norte del Área 41.

**Valor de la pesca:** el valor en muelle de los productos pesqueros será anualmente más de un 20% superior al de hoy, lo que sumará una cifra estimada en 700 millones de USD a los actuales 3.2 billones de USD, y se generará así un valor adicional también más adelante en la cadena de valor.

**Empleo:** creación de más empleo directo en el sector pesquero para unas 250 000 a 300 000 personas.

**Seguridad alimentaria:** aumento del suministro de pescado para alrededor de 20 a 25 millones de personas adicionales (en los actuales niveles de consumo per cápita), o posibilidad de un aumento sustancial en los niveles de consumo de pescado de la población del Caribe, mientras que la dependencia de las importaciones de pescado y productos pesqueros disminuirá ligeramente con una población creciente.

**Comercio:** el saldo negativo de la balanza comercial del pescado y los productos pesqueros mejorará en favor de la región.

**Otros interesados:** determinados sectores turísticos (ej., el buceo y la pesca recreativa) seguirán generando ingresos significativos para la región.

## **Miembros de la COPACO y gobernanza de la pesca internacional**

La mayoría de los Miembros de la COPACO también son Miembros de otras ORPs y OROPs activas en la región Atlántica. Quince Miembros también pertenecen al CRFM y 17 Miembros son partes de la CICAA o cooperan con ésta sin ser partes contratantes. Siete Miembros también son Miembros de OSPESCA y ocho Miembros participan en OLDEPESCA. Seis Miembros son parte de la NAFO y tres pertenecen a la CPANE.

La gobernanza de la pesca en el Atlántico Centro-Occidental puede presentarse como un mosaico de organizaciones, cada una con su propia Membresía limitada. La COPACO es la única

organización que incorpora todos los países del Caribe, el Golfo y la plataforma del norte de Brasil- Guyanas y territorios de ultramar, y la única organización con un mandato para el área AFJN en esta parte del Atlántico (aparte de la CICAA para la pesca del atún).

El Plan de Acción Estratégica (PAE) del CLME+ recomienda el establecimiento de un arreglo provisional para la pesca sustentable, así como la valoración de las opciones para una OROP. El arreglo provisional entre el CRFM, OSPESCA y la COPACO, está actualmente bajo prueba y una transformación de la COPACO a una OROP se basará en esta colaboración continua que se ha establecido, mediante un Memorando de Entendimiento (MdE) entre CRFM, OSPESCA, y la FAO/COPACO alrededor de la Coordinación Provisional para la Pesca Sostenible del CLME +. El establecimiento de una OROP con fuertes lazos con CRFM y OSPESCA estaría en línea con el PAE del CLME+.

Los Miembros de la COPACO han hecho énfasis en diversas reuniones del CRFM, OSPESCA y la COPACO en la necesidad de ratificar y aplicar los instrumentos y acuerdos internacionales de pesca en la región. Los acuerdos internacionales dan a los Estados las obligaciones de controlar los barcos de pesca que llevan su pabellón en su ZEE y en alta mar, y alentar a los Estados dueños del pabellón, los portuarios y a los Estados ribereños a cooperar (deber de cooperar) con el fin de garantizar la sostenibilidad de la pesca y la conservación de las poblaciones. El principal mecanismo para organizar esta gestión cooperativa es a través de las OROPs. Actualmente el 91% de los Miembros de la COPACO han ratificado la UNCLOS, el 59% ha ratificado el ANUPP, 41% ha ratificado el Acuerdo de Cumplimiento, y el 24% ha firmado o ratificado el PSMA.

### **Costos y beneficios de las tres opciones**

Este estudio costo beneficio reconoce la situación actual y las tendencias del estado de las poblaciones y que la pesca requiere del fortalecimiento del ordenamiento pesquero en el Gran Caribe, con potenciales beneficios económicos del orden de 700 millones de USD al año si esto se hace a través de una OROP.

Si la potencial reducción de la pesca INDNR, coordinada a través de una OROP, se añade a lo anterior, los beneficios aumentarán probablemente a más de 1 000 millones de USD al año. La OROP contribuye además a otros beneficios sociales y de seguridad alimentaria más generales mediante un ordenamiento pesquero sólido. Esto debería dar al sector pesquero una mayor capacidad de recuperación y crear un mejor entorno económico para hacer inversiones sostenibles en el sector.

Observando en el mundo otras regiones marinas, no cabe duda de que las OROPs —donde los países ribereños y los Estados del pabellón asumen la responsabilidad de establecer bien todos los elementos de los sistemas de ordenamiento pesquero— tienen la mejor trayectoria de éxito.

Si los países aspiran a establecer pesquerías socialmente compatibles, económicamente viables y ecológicamente sostenibles en el Atlántico centro-occidental; para esto, hay en efecto; sólo dos opciones que los Miembros de la COPACO deberán tener en cuenta:

- 1. Que la COPACO se convierta en una organización regional de ordenación pesquera (OROP) como órgano del Artículo XIV de la FAO, con un mandato para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes.**
- 2. Que la COPACO se convierta en una organización regional de ordenación pesquera (OROP) establecida fuera del marco jurídico de la FAO, con un mandato para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes.**

---

Respecto a la opción FAO-OROP, la formación de la CGPM es ilustrativa; con respecto a la opción OIG-OROP, las OROP del Atlántico, tales como la CICAA y la CPANE, especialmente la estructura de grupo de la CICAA, ofrecen mucho que aprender.

La CPANE sólo tiene cinco Partes Contratantes. Esto le ha permitido tener una pequeña Secretaría, pero las exigencias de esta Secretaría están aumentando. Las Partes Contratantes financian por completo los gastos de la Secretaría, como la participación en las numerosas reuniones de la CPANE. La CPANE no facilita el fomento de capacidad. El CGPM, con una Membresía mucho más numerosa, tiene por lo tanto una secretaría más grande y mayores costos de funcionamiento.

Los gastos de sedes de la secretaría de una OROP varían según los acuerdos con el país anfitrión. Por lo general, los países Miembros aportan las sedes de las OIG. No hay muchas diferencias entre las OROPs OIG y las de la FAO en cuanto a los gastos de personal, ya que numerosas organizaciones intergubernamentales siguen las normas de la ONU. Las decisiones de llevar a cabo su propia investigación científica o contratarla externamente con otras organizaciones y de trabajar en distintos idiomas, tienen repercusiones significativas en los costos de una OROP.

El total de costos de establecer una OROP en el Atlántico centro occidental, ya sea una OIG o de la FAO, es aproximadamente de 250 000 a 300 000 USD, que serán aportados por los Miembros o por un donante, durante un período de uno a tres años.

Los costos de funcionamiento anual de una secretaría eficaz y de organizar las principales reuniones científicas y períodos de sesiones están entre 1,5 millones y 1,8 millones de USD, de acuerdo a las diversas opciones que elijan los Miembros. Habría que generar una cantidad adicional de 500 000 USD anualmente mediante movilización de recursos para permitir a la OROP llevar a cabo el fomento de capacidad necesario entre sus Miembros y contribuir a la investigación científica en apoyo de sus procesos de toma de decisiones en materia de ordenamiento.

Comparación de las partidas de los costos y respectivas contribuciones necesarias en cada una de las tres opciones.

<b>Partidas de los costos</b>	COPACO como ORP del Artículo IV	COPACO como OROP del Artículo XIV	COPACO como OROP OIG
Personal	120 000	920 000	830 000
Instalaciones, oficina, viajes	40 000	160 000	290 000
Comunicación, TI	-	50 000	320 000
Reuniones	80 000	280 000	360 000
Ciencia	400 000	500 000	500 000
Servicios de traducción	20 000	70 000	-
Consultorías / expertos externos	-	-	-
<b>Total de gastos</b>	<b>660 000</b>	<b>1 980 000</b>	<b>2 300 000</b>
<b>Contribuciones</b>			
FAO	220 000	70 000	-
Estados Miembros	90 000	1 560 000	2 100 000
Acuerdo de Estado anfitrión	-	150 000	200 000
Fondos fiduciarios	350 000	200 000	-
<b>Total de contribuciones</b>	<b>660 000</b>	<b>1 980 000</b>	<b>2 300 000</b>

El presupuesto anual necesario para permitir el funcionamiento eficaz de la secretaría y cubrir los costos de las reuniones científicas y períodos de sesiones anuales podría cubrirse con una contribución a la gestión regional de sólo 1 USD/tonelada producida por los países. Esto significa, por ejemplo, que los Estados Unidos de América tendrían que aportar al año alrededor de<sup>3</sup> 850 000 USD, México 220 000 USD, Brasil 200 000 USD, Venezuela 150 000 USD, la Unión Europea 50 000 USD y Cuba 25 000 USD. En cambio, las actuales contribuciones anuales al ordenamiento regional que aportan los Miembros del CRFM y OSPESCA son superiores a 5 USD/tonelada, lo que justifica que estos países no debieran asumir una parte de los costos de la OROP. En el Anexo13 se presentan tres escalas indicativas de las contribuciones para una OROP con presupuesto independiente de aproximadamente 1.56 millones de USD por año (siguiendo los estimados de esta contribución de los estados Miembros para una OROP del Artículo XIV).

Las diferencias entre una OROP de la FAO y una OIG en general se limitan al funcionamiento de la organización, el tamaño de su secretaría, los gastos de funcionamiento y el impacto en el estado de las poblaciones de peces y la pesca. Algunas OROPs funcionan mejor que otras y generan mayor impacto, debido a una participación más activa de sus Miembros y a un mejor seguimiento de la ejecución de las medidas de ordenamiento por los Miembros. Los Miembros son el factor clave que determina el éxito de una OROP.

<sup>3</sup> Las cuotas exactas dependen de qué años se utilizarían para promediar los niveles de producción anual, y si se considera sólo la producción para determinar las cuotas. Numerosas OROPs también aplican un componente de riqueza, donde los Miembros que tienen un PIB per cápita superior aportan relativamente más. Véase el ejemplo de la CGPM en el anexo.

En las negociaciones del acuerdo de la OROP es importante convenir a inicios del proceso una clave para calcular las contribuciones de los Miembros. Se hace referencia al enfoque de la CPANE que establece un determinado límite para las contribuciones de los Miembros con una población inferior. Las contribuciones del CGPM se calculan sobre una cuota básica, y un componente de la riqueza y de las capturas. El mismo enfoque podría utilizarse para determinar cuáles Miembros tienen derecho a recibir asistencia con financiación para su participación en las sesiones y para el fomento de capacidad.

### **Recomendaciones de la evaluación costo-beneficio**

Se recomienda que los Miembros de la COPACO continúen el proceso de reorientación y avancen con seriedad hacia una organización en la que los Estados del pabellón y los países ribereños asuman la responsabilidad y cooperen a través de una OROP que pueda tomar decisiones vinculantes.

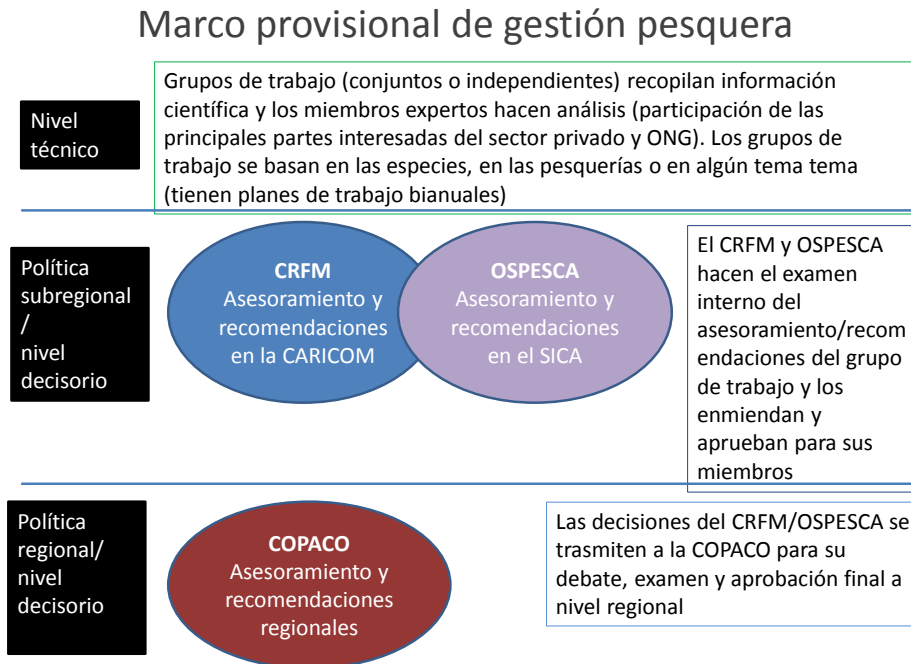
**Está claro que en cuanto a la relación costos-beneficios, los beneficios del establecimiento y el funcionamiento de una OROP compensan con creces los limitados costos adicionales para los Miembros y, por lo tanto, la opción de la OROP se recomienda a los Miembros.**

Si bien el estudio de la relación costo beneficio indica que la inversión de los Miembros en una transformación de la COPACO en OROP es una medida racional que tomar, no es definitivo cuál de las dos opciones de OROP (OIG u Órgano del Artículo XIV de la FAO) sería la más económica para los Miembros. Para un presupuesto de entre 1.5 y 1.8 millones de USD/año, cualquiera de las dos opciones puede ofrecer servicios análogos.

Una OROP puede tener resultados hacia sus objetivos de manejo pesquero, con respecto a todos los requisitos de legislación e instrumentos internacionales. Una OROP también podrá sentar las bases científicas correctas respecto al estado de las poblaciones, y prestar un mejor asesoramiento sobre los niveles del esfuerzo pesquero y la pesca y los efectos de ésta en el medio ambiente y la biodiversidad, que actualmente. Estas cuestiones definen las medidas de gestión que deberán presentarse a las partes de la COPACO. Con una gestión establecida, el siguiente paso importante es el seguimiento, la vigilancia y el control, que incluye la cooperación entre los servicios de inspección de los Miembros de la COPACO. Las OROPs también cooperan con otras organizaciones intergubernamentales con el mandato de reglamentar la pesca y otras actividades en el océano Atlántico.

Se recomienda, además, que una OROP tendría que basarse en la estructura institucional existente en la región. Esto significa que la COPACO debería convertirse en una OROP y seguir cooperando con OSPESCA y el CRFM a través de un Memorando de Entendimiento (MdE) que haga oficial y se base en el acuerdo provisional de coordinación del CLME+ para la pesca sostenible. En efecto, esto significaría una estrecha colaboración en cuestiones de asesoramiento científico y de manejo entre las tres instituciones, en la que cada una mantendría su independencia y la colaboración sería mutuamente beneficiosa.

## Esquema del mecanismo provisional que está en formulación



La COPACO actuará como una organización coordinadora que reúna todos los elementos científicos, de gestión y cooperación regional, guardando los intereses de los Miembros con respecto a las áreas de altamar.

### **La evaluación costo-beneficio independiente recomienda que los Miembros de la COPACO, las organizaciones aliadas y la FAO tomen las siguientes medidas:**

1. En la estrategia 2 del Plan de Acción Estratégico del CLME+, la función de la COPACO y la relación con sus aliados OSPESCA y CRFM deberá evaluarse con mayor detenimiento antes de la 16ª reunión de la COPACO (Guadalupe, junio de 2016), definirse una clara estructura de colaboración institucional con vínculos operacionales eficaces con relación al costo, y evitar superposiciones y duplicaciones, para presentarla en la reunión.
2. Que los Miembros de la COPACO consideren establecer una OROP ya sea como un órgano del Artículo XIV de la FAO, o fuera de la FAO. En este punto, un Órgano al amparo del Artículo XVI de la FAO, desde el punto de vista político parece más accesible que una OIG. Después de todo, la actual situación política puede limitar la membresía de algunos países importantes con la opción de la OIG, mientras que todos los países ya son Miembros de la FAO y colaboran estrechamente con ella y con la COPACO. El elemento más importante es que la nueva organización tenga un mandato para adoptar decisiones jurídicamente vinculantes, y que los Miembros en ese proceso asuman la plena responsabilidad del manejo de la gestión de los recursos pesqueros en la COPACO. Esta organización puede tener grupos que se ocupen de diferentes pesquerías o grupos de Miembros, por ejemplo, un grupo del CRFM, otro de OSPESCA, etc.
3. Que los Miembros de la COPACO analicen en sus administraciones si hay suficiente interés en colaborar en el potencial proceso de establecimiento de una OROP (si la 16ª sesión de la Comisión decidiera seguir en esa dirección).
4. Que la Secretaría informe a la 16ª sesión de la COPACO sobre la disponibilidad de recursos (en especie o financieros) para que la FAO pueda brindar apoyo legal o institucional, para un proceso de transformación de la COPACO en una OROP de la FAO y presentar un proyecto claro con la propuesta de presupuesto a la reunión.