



Aspectos internacionales de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada

Carácter del fenómeno, marco de protección internacional, y situación de la mayor flota pesquera de aguas distantes

Autores

Andrea Vargas Cárdenas
Email: avargas@bcn.cl
Tel: (56)2-2 270 1871 (Stgo.)
(56)32-226 3174 (Valpo).

Bárbara Horzella Cutbill
E-mail: bhorzella@bcn.cl
Tel: (56)2-2 270 1874 (Stgo.)
(56)32-226 3173 (Valpo.)

Área de Gobierno, Defensa y
Relaciones Internacionales

Nº SUP: 129247

Resumen

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (en adelante, pesca INDNR), está reconocida internacionalmente como una actividad de amplio rango que amenaza la conservación de los ecosistemas marinos y su biodiversidad y es un riesgo para la subsistencia de las comunidades que dependen de estos recursos ya que agrava su pobreza e inseguridad alimentaria.

La pesca INDNR puede conducir o constituirse en actividades ilícitas, generalmente de carácter transnacional, asociadas a la pesca, como corrupción, falsificación de documentos, explotación laboral o vinculadas al sector pesquero, como tráfico de drogas o de armas, trata de personas, y piratería.

El sistema internacional ha abordado directa e indirectamente este fenómeno mediante instrumentos internacionales de diferente naturaleza, implementados a fines de 1990. A la fecha, el único tratado internacional dedicado íntegramente a combatir la pesca INDNR es el Acuerdo sobre las Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (AMERP), que es complementado por otras dos convenciones enfocadas en la conservación y utilización sostenible de los recursos marinos vivos de alta mar: el Acuerdo de Nueva York y el Acuerdo de Cumplimiento. Otras medidas de carácter voluntario acompañan este régimen de protección, entre ellas: las Directrices voluntarias para los sistemas de documentación de las capturas y las Directrices voluntarias para la actuación del Estado del pabellón.

En tanto, la desregulada pesca en aguas distantes se ha convertido en un problema para la conservación de los recursos en alta mar, principalmente por el ineficaz control de los Estados del pabellón. A este respecto, destaca la expansión y despliegue de la flota pesquera de pabellón chino, principal productor mundial de capturas marinas que representa el 40% de todas las embarcaciones de alta mar. Por su envergadura, la flota no solo cumple funciones de pesca sino también de proyección geopolítica. No obstante, hay evidencia internacional de que China está adoptando medidas de control de su flota, principalmente a través de la reducción de sus subsidios al combustible.

Introducción

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, está reconocida internacionalmente como una amenaza para la conservación de los ecosistemas marinos y su biodiversidad así como un riesgo para la subsistencia de las comunidades de quienes dependen de estos recursos y que por esta causa agravan su condición de pobreza y vulnerabilidad frente al aumento de la inseguridad alimentaria.

El presente análisis plantea desde la perspectiva internacional los principales esfuerzos materializados a la fecha en una serie de instrumentos de diferente carácter que pretenden abordar las complejas aristas de este fenómeno y mitigar su impacto negativo. En particular, se esboza una breve caracterización del fenómeno de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en el contexto internacional, y en específico se examina el marco jurídico de protección internacional aplicable tanto a la conservación y ordenación de la pesca, como al tipo de actividades asociadas al sector pesquero que podrían constituir delitos internacionales e inclusive violación de los derechos de las personas que han sido víctimas de estos. Finalmente, se describe a grandes rasgos la situación de este fenómeno en alta mar, zona no sujeta a obligaciones internacionales, y los efectos de la expansión y despliegue de la flota pesquera de pabellón chino, la más grande en el mundo.

Cabe destacar que este documento ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. El tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada como fenómeno internacional

La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, conocida como pesca INDNR, es reconocida internacionalmente como una amenaza para los ecosistemas marinos y la conservación de su biodiversidad porque afecta todos los aspectos y etapas de captura y utilización del recurso pesquero y pone en riesgo la subsistencia de las personas ya que profundiza la pobreza y aumenta la inseguridad alimentaria de las comunidades que dependen de estos recursos, ocurre en alta mar y en zonas de jurisdicción nacional y en ocasiones puede estar vinculada al crimen organizado (FAO, 2020).

Según la estimación de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la pesca INDNR representa 26 millones de toneladas del pescado capturado anualmente, por un costo anual de hasta 23.000 millones de dólares (FAO, 2020). De acuerdo al organismo, debido a la diversidad de enfoques metodológicos, imprecisiones e inconsistencias en el cálculo de tendencias de captura y a la intrínseca falta de transparencia de la pesca INDNR, existe un elevado grado de incertidumbre respecto de la estimación e interpretación de los datos, motivo por el cual la organización recomienda separar las estadísticas de fuentes primarias comunicadas por los países u otros organismos de aquellos datos derivados de estudios secundarios, así como considerar que a la captura se suman miles de combinaciones de especies, zonas de pesca, flotas y países, influenciados por medidas de ordenación que pueden o no estar en funcionamiento a lo largo del tiempo (FAO, 2018: 104). No obstante, la FAO reconoce que en la próxima década “la mayoría de las poblaciones de peces seguirán siendo pescadas en el máximo grado sostenible o sobreexplotadas” (FAO, 2018: 162).

El término pesca INDNR comenzó a utilizarse en 1997, en las sesiones de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR), y ha sido difundido en otros ámbitos del debate pesquero internacional. En 1999, la terminología se introdujo en los informes de las reuniones de la FAO, la Organización Marítima Internacional (IMO), la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CSD), los acuerdos y organizaciones pesqueras regionales (OROP), y otros foros (Doulman, 2002). Según consigna David Doulman:

La pesca INDNR es un problema que se ha propagado y se presenta tanto en las pesqueras marinas de captura como en las continentales, sin tomar en cuenta su localización, especies objetivo, artes de pesca empleadas o intensidad de la explotación. Dicha pesca no se confina a ningún grupo de pescadores, aunque la experiencia demuestra que la pesca INDNR se practica ampliamente en las pesquerías, tanto en las zonas económicas exclusivas (ZEE) como en alta mar, donde las probabilidades de arresto son bajas respecto de las ganancias provenientes de esa pesca, donde las penalidades son insuficientemente severas como para disuadirla y es realizada por pescadores que operan embarcaciones que no están sujetas a un control efectivo del Estado del pabellón. (Doulman, 2002).

De acuerdo a la FAO las actividades de pescadores y buques que participan de la pesca INDNR pueden constituir, conducir o estar acompañadas de otros delitos: aquellos relacionados con la pesca y los que están asociados con el sector pesquero. Los delitos relacionados con la pesca se vinculan a la operación de pesca y no necesariamente constituyen pesca INDNR, tales como falsificación de documentos, licencias de pesca falsificadas, delitos fiscales, blanqueo de dinero, o condiciones de trabajo inapropiadas. En tanto, los delitos asociados con el sector pesquero son aquellos que no tienen una conexión directa con las operaciones de pesca, pero tienen lugar en buques de pesca o durante una operación de pesca, que es utilizada como medio u oportunidad para perpetrar, por ejemplo, tráfico de drogas, trata de seres humanos, tráfico de armas, o piratería (FAO, 2020b).

Desde la perspectiva de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), actualmente la pesca INDNR involucra delitos graves como lavado de dinero, explotación laboral, corrupción y falsificación de documentos, cometidos ya no solo por los capitanes o propietarios de las embarcaciones pesqueras sino que en gran medida por ejecutivos de empresas, abogados, contadores, funcionarios públicos y otros profesionales, que a través de empresas de fachada operan en paraísos fiscales, razones por las que este organismo reconoce que los crímenes vinculados al sector de la pesca son una amenaza real a la seguridad nacional y la salud pública (INTERPOL, 2020).

Según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), los delitos pesqueros corresponden a una categoría legal mal definida de crímenes asociados a lo largo de toda la cadena de valor del comercio de productos del sector pesquero, cuya naturaleza es frecuentemente organizada y transnacional y que involucra actividades delictivas de transbordo de recursos marinos, pesca ilegal, corrupción, lavado de dinero y fraude documental, fiscal y aduanero, entre otros, e inclusive se utiliza para el contrabando de armas o el tráfico de migrantes. Para UNODC las organizaciones criminales se involucran en estos delitos con relativa impunidad debido al bajo riesgo asociado y alto nivel de ganancias y a los descoordinados e inefectivos esfuerzos de aplicación de la ley en el marco nacional y transfronterizo (UNODC 2020).

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su informe *Caught at sea* (ILO, 2013) afirma que en la industria de la pesca existe suficiente evidencia de la práctica –aunque poco extendida, pero severa cuando es observada- de trabajo forzado y tráfico de personas. Según la OIT, cada vez más

la tripulación de los buques pesqueros está integrada por trabajadores migrantes, reclutados para operaciones de larga distancia dirigidas en alta mar por periodos prolongados, medida que impacta en la rebaja del costo de contratación y aumenta las ganancias de los operadores, pero afecta la seguridad de los pescadores y en el caso pesca asociada al crimen organizado transnacional vulnera su protección y los deja expuestos a graves abusos que violan sus derechos como trabajadores y en casos extremos de trabajo forzado y tráfico de personas, sus derechos humanos (ILO, 2013, chapter 1).

En definitiva, y en el sentido que la FAO declaró en el Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (FAO, 2001) y que también consagra el Acuerdo sobre las Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no Reglamentada, hasta ahora el único instrumento internacional vinculante establecido para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, en este documento se utiliza la siguiente noción de pesca INDNR:

3.1 Por pesca ilegal se entiende las actividades pesqueras:

3.1.1 realizadas por embarcaciones nacionales o extranjeras en aguas bajo la jurisdicción de un Estado, sin el permiso de éste, o contraviniendo sus leyes y reglamentos;

3.1.2 realizadas por embarcaciones que enarbolan el pabellón de Estados que son partes de una organización regional de ordenación pesquera competente, pero faenan contraviniendo las medidas de conservación y ordenación adoptadas por dicha organización y en virtud de las cuales están obligados los Estados, o las disposiciones pertinentes del derecho internacional aplicable; o

3.1.3 en violación de leyes nacionales u obligaciones internacionales, inclusive las contraídas por los Estados cooperantes con respecto a una organización regional de ordenación pesquera competente.

3.2 Por pesca no declarada se entiende las actividades pesqueras:

3.2.1 que no han sido declaradas, o han sido declaradas de modo inexacto, a la autoridad nacional competente, en contravención de leyes y reglamentos nacionales; o

3.2.2 llevadas a cabo en la zona de competencia de una organización regional de ordenación pesquera competente, que no han sido declaradas o han sido declaradas de modo inexacto, en contravención de los procedimientos de declaración de dicha organización.

3.3 Por pesca no reglamentada se entiende las actividades pesqueras:

3.3.1 en la zona de aplicación de una organización regional de ordenación pesquera competente que son realizadas por embarcaciones sin nacionalidad, o por embarcaciones que enarbolan el pabellón de un Estado que no es parte de esa organización, o por una entidad pesquera, de una manera que no está en consonancia con las medidas de conservación y ordenación de dicha organización, o que las contraviene; o

3.3.2 en zonas o en relación con poblaciones de peces respecto de las cuales no existen medidas aplicables de conservación u ordenación y en las que dichas actividades pesqueras se llevan a cabo de una manera que no está en consonancia con las responsabilidades relativas a la conservación de los recursos marinos vivos que incumben al Estado en virtud del derecho internacional. (FAO, 2001, párr.3).

II. Protección aplicable según el marco jurídico internacional vigente en Chile

La pesca INDNR se ha comprendido en el contexto internacional como una actividad de amplio rango que amenaza seriamente no tan solo a los ecosistemas marinos, sino también la seguridad alimentaria y la subsistencia de las comunidades que dependen de estos recursos, y por ello el sistema internacional la ha abordado directa e indirectamente mediante instrumentos internacionales de diferente naturaleza. De acuerdo a la FAO, el marco internacional para la ordenación pesquera comprende tanto acuerdos vinculantes como instrumentos voluntarios desarrollados desde fines del siglo XX (FAO, 2020c).

Sin embargo, debido a la creciente importancia e impacto, y a la mayor conciencia, cobertura y compromiso internacional respecto del fenómeno de la pesca INDNR recién en 2016 se concretó la vigencia internacional del hasta ahora único instrumento internacional de carácter vinculante dedicado íntegramente a combatir la pesca INDNR: el Acuerdo sobre las Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (AMERP).

1. Principales instrumentos internacionales de carácter vinculante

El AMERP es un acuerdo suscrito en el marco de la FAO, adoptado en Roma el 22 de noviembre de 2009 y del cual participan 72 Estados Parte en la actualidad. Chile ratificó internacionalmente el acuerdo el 28 de agosto de 2012 y está vigente en nuestro país según Decreto N°105 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 11 de noviembre de 2016.

El objetivo de AMERP es “prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR mediante la aplicación de medidas eficaces del Estado rector del puerto, garantizando así el uso sostenible y la conservación a largo plazo de los recursos marinos vivos y los ecosistemas marinos” (AMERP, art. 2).

El acuerdo fue concebido para que las Partes en su calidad de Estado rector del puerto impidan desembarcar la captura a los buques que no enarbolan su bandera o pabellón y que han incurrido en actividades de pesca INDNR o en apoyo de ésta, desincentivando así el flujo de la operación comercial. En particular, el AMERP establece que si un buque al que se ha denegado la entrada a puerto por su vinculación a la pesca INDNR se encuentra recalado en su territorio por cualquier motivo “la Parte denegará a dicho buque la utilización de sus puertos a efectos de desembarque, transbordo, empaquetado y procesamiento de pescado así como otros servicios portuarios, incluidos, entre otros, el repostaje, el reabastecimiento, el mantenimiento y la entrada en dique seco” (AMERP; art. 9, párr. 6).

Las obligaciones del Estado rector del puerto establecidas en AMERP se complementan con las disposiciones determinadas respectivamente en los años 1993 y 1995 en sendos acuerdos para definir principalmente las obligaciones de los Estados del pabellón en relación a la conservación y utilización sostenible de los recursos marinos vivos en alta mar. Así lo establecen el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar de 1993 (Acuerdo de Cumplimiento) y el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 1995 (Acuerdo de Nueva York).

El Acuerdo de Cumplimiento suscrito en el marco de la FAO, y ratificado por Chile el 23 de enero de 2004 y vigente en nuestra legislación mediante Decreto N° 78 del Ministerio de Relaciones Exteriores,

del 10 de junio de 2004, tiene como objetivo asegurar que los buques pesqueros autorizados a enarbolar el pabellón de una Parte no se dediquen a actividades que debiliten la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación de la pesca en alta mar (Acuerdo de Cumplimiento, art. 3, párr. 1a). En particular, el tratado dispone lo siguiente:

Cada una de las Partes adoptará medidas de ejecución con respecto a los buques pesqueros autorizados a enarbolar su pabellón que contravengan lo dispuesto en el presente Acuerdo, llegando incluso a considerar, si fuera apropiado, la contravención de dichas disposiciones como infracción en la legislación nacional. Las sanciones aplicables a tales contravenciones deberán ser lo bastante severas como para garantizar el cumplimiento efectivo de las disposiciones de este Acuerdo y privar a los infractores de los beneficios derivados de sus actividades ilegales. Dichas sanciones incluirán, en el caso de infracciones graves, la denegación, suspensión o retiro de la autorización para ser utilizado en la pesca en alta mar. (Acuerdo de Cumplimiento, art. 3, párr. 8).

Por su parte, el Acuerdo de Nueva York de 1995 se inscribe en el marco de las obligaciones complementarias a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), fue ratificado por Chile el 11 de febrero de 2016 y se encuentra vigente mediante Decreto N° 31 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 21 de septiembre de 2016. Dicho tratado se aplica “a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios que se encuentren fuera de las zonas sometidas a jurisdicción nacional” (Acuerdo de Nueva York, art. 3, párr. 1) así como también al empleo del criterio de precaución en las zonas sometidas a la jurisdicción nacional, y al vínculo de cooperación entre los Estados ribereños y los Estados cuyos nacionales pesquen esas poblaciones en el área de alta mar adyacente (Acuerdo de Nueva York, arts. 6 y 7). Asimismo, el Acuerdo de Nueva York también establece obligaciones para el Estado rector del puerto para fomentar la eficacia de las medidas subregionales, regionales y mundiales de conservación y ordenación que consisten, entre otros aspectos, en inspeccionar documentos, aparejos de pesca y captura de los buques pesqueros que se encuentren voluntariamente en sus puertos y en sus terminales frente a la costa (Acuerdo de Nueva York, art. 23).

Además de estos instrumentos utilizados en forma particular para combatir la pesca INDNR a nivel mundial, existen también las medidas adoptadas por los diferentes OROP, organismos regionales de ordenación pesquera que a través de acuerdos intergubernamentales para la pesca facultan la gestión de bancos de pesca y establecen regímenes de conservación, gestión y cooperación de pesquerías en alta mar (OECD, 2007). En el caso de Chile, nuestro país es miembro de la Organización Regional de Pesca del Pacífico Sur (SPRFMO).

Y en consideración a un contexto jurídico más amplio de protección dirigido tanto a las personas como a los recursos marinos también resultan aplicables, entre otros, los siguientes tratados:

- Convención sobre la Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros en Alta Mar en el Océano Pacífico Sur, ratificada por Chile y vigente mediante Decreto N° 89 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 4 de octubre de 2012.
- Convención internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, ratificada por Chile y vigente mediante Decreto N° 84 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 8 de junio de 2005.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y para Prevenir, Reprimir y

Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, ratificada por Chile y vigente mediante Decreto N° 342 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 16 de febrero de 2005.

- Protocolo de 1988 relativo al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, ratificado por Chile y vigente mediante Decreto N° 1.438 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 22 de noviembre de 2000.
- Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, ratificado por Chile y vigente mediante Decreto N° 396 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 18 de febrero de 1998.
- Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM, también CONVEMAR), ratificada por Chile y vigente mediante Decreto N° 1.393 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 18 de noviembre de 1997.
- Convenio sobre la Conservación de Especies Migratorias de la Fauna Salvaje, ratificada por Chile y vigente mediante Decreto N° 868 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 12 de diciembre de 1981.
- Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR), ratificada por Chile y vigente mediante Decreto N° 662 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 13 de octubre de 1981.
- Convenio Internacional sobre la Seguridad de la Vida Humana en el Mar y sus Anexos (SOLAS, 1974), ratificado por Chile y vigente mediante Decreto N° 328 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 11 de junio de 1980.
- Convención para la Conservación de Focas Antárticas, ratificada por Chile y vigente mediante Decreto Ley N° 2.958 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 31 de diciembre de 1979.
- Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas y su Anexo, ratificada por Chile y vigente mediante Decreto N° 489 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 21 de septiembre de 1979.
- Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES), ratificada por Chile y vigente mediante Decreto Ley N° 873 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 28 de enero de 1975.

En tanto, de alcance mundial, pero no ha sido sometido a consideración de parte del Gobierno de Chile para su ratificación:

- Convenio de la OIT sobre el Trabajo en la Pesca (Convenio núm. 188) del año 2007 y vigente internacionalmente a partir 2017, ratificado en la actualidad por 18 Estados partes.

2. Instrumentos internacionales de carácter voluntario

De acuerdo a la FAO en el marco general de acuerdos internacionales de carácter voluntario, reconocidos como *softlaw*, relativos a la pesca INDNR también se pueden encontrar los siguientes instrumentos que contienen principios y estándares recomendados en materia de prácticas responsables para la ordenación, la conservación y el desarrollo de la pesca:

- Directrices voluntarias para los sistemas de documentación de las capturas, aprobadas por la Conferencia de la FAO en su 40º período de sesiones, celebrado en julio de 2017.

- Directrices voluntarias para la actuación del Estado del pabellón, aprobadas en el Comité de Pesca (COFI), órgano auxiliar del Consejo de la FAO, en Roma del 9 al 13 de junio de 2014.
- Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (Directrices PPE), aprobadas en el Comité de Pesca (COFI), órgano auxiliar del Consejo de la FAO, en Roma del 9 al 13 de junio de 2014.
- Declaración de Roma de 2005 sobre la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, aprobada por la Reunión Ministerial de la FAO sobre Pesca en Roma, el 12 de marzo de 2005.
- Código de Conducta para la Pesca Responsable, aprobado por la Conferencia de la FAO en su 28º período de sesiones celebrado en 1995.
- Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (PAI-INDNR)
- Registro mundial de buques de pesca, transporte refrigerado y suministro, programa del Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO.

III. Pesca INDNR en alta mar y situación de la flota china de barcos pesqueros

Según establece el artículo 116 de la CNUDM “Todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en la alta mar” derecho sujeto a las obligaciones internacionales de cada Estado, a los derechos, deberes e intereses de los Estados ribereños y al deber de los Estados de adoptar medidas para la conservación de los recursos vivos de la alta mar (CNUDM, art. 117).

De acuerdo a Cunningham y Gréboval en un documento de la FAO (2004) debido a la reducción de las oportunidades de pesca dentro de los límites de las 200 millas de jurisdicción nacional, la actividad de pesquería se traslada fácilmente de un lugar a otro, repercutiendo de forma negativa principalmente para la captura de recursos en aguas distantes y alta mar (Cunningham y Gréboval, 2004). A juicio de ambos autores, en virtud de las disposiciones sobre alta mar de la CNUDM “hay pocos incentivos” para la conservación y ordenación de los recursos vivos y la reconstrucción de sus poblaciones en aguas distantes, porque los Estados “no pueden acaparar los beneficios resultantes, pues no pueden impedir que los nuevos Estados participantes reciban una parte de las capturas” (Cunningham y Gréboval, 2004).

En esta desprotección incide también, siguiendo a Doulman, “la falta de eficacia del seguimiento, control y vigilancia (SCV), sanciones inadecuadas y falta de cooperación internacional para promover el intercambio de información sobre la pesca INDNR”, y que “los Estados ejerciten el control eficaz del Estado del pabellón sobre sus embarcaciones, de acuerdo con la legislación internacional (...). La omisión persistente por parte de los países de dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales con respecto al control de las embarcaciones pesqueras que enarbolan sus pabellones es el principal factor que contribuye a la pesca INDNR” (Doulman, 2002).

En particular, un motivo de preocupación mundial ha sido la expansión de la flota pesquera de pabellón chino por diversos rincones del globo, lo que incluso ha gatillado una serie de diferendos internacionales. Según el último informe de la FAO “Estado Mundial de la Pesca y Acuicultura 2020”, la República Popular China da cuenta del 15% del total global de la pesca de captura, con una flota que asciende a 864.000 naves (FAO, 2020d).

China es el mayor fabricante de productos pesqueros tanto de captura salvaje como acuícola, y posee la flota pesquera de agua distante más grande del mundo, operando casi el 40% de todas las embarcaciones de alta mar (Piesse, 2020). Sus principales especies objetivo son el atún, el calamar, la caballa, el paparda y el krill antártico (Shen and Huang, 2020).

Según se consigna en el medio independiente, Contexto y Acción:

Con entre 200.000 y 800.000 barcos, algunos en zonas tan lejanas como Argentina, China es incomparable en tamaño y alcance de su armada pesquera. Impulsado principalmente por subsidios gubernamentales, su crecimiento y sus actividades no han sido en gran medida controladas, en parte porque la propia China históricamente ha tenido pocas reglas que rijan las operaciones de pesca. El dominio y la ubicuidad global de esta flota plantean preguntas más amplias sobre cómo China ha puesto tantos barcos en el agua y qué significa para los océanos del mundo.

La flota pesquera de China es más que una simple preocupación comercial; actúa como una proyección del poder geopolítico en los océanos del mundo. A medida que la Marina de los Estados Unidos se ha retirado de las aguas de África Occidental y Medio Oriente, China ha reforzado su presencia pesquera y naval. Y en lugares como el Mar de China Meridional y la Ruta del Mar del Norte del Ártico, China ha reclamado preciadas rutas marítimas, así como depósitos submarinos de petróleo y gas (CTXT, 2020).

En esta línea, Greg Poling, el director de la Iniciativa de Transparencia Marítima de Asia, en el Centro de Estudios Estratégicos Internacionales, afirma que “La escala y la agresividad de su flota ponen a China en posición de control”, agregando que “pocos países extranjeros han estado dispuestos a hacerla retroceder cuando los barcos pesqueros de China hacen incursiones en sus aguas nacionales” (CTXT, 2020).

En este sentido, resulta ilustrativo lo ocurrido en 2016, cuando la Guardia Costera de Corea del Sur abrió fuego contra dos barcos pesqueros chinos que habrían amenazado con embestir a las patrulleras en el Mar Amarillo, situación que había ocurrido un mes antes, cuando pescadores chinos hundieron una lancha rápida surcoreana en la misma zona (CTXT, 2020).

El mismo año, la Armada argentina hundió un barco chino, argumentando que éste pescaba ilegalmente en sus aguas. Asimismo, Indonesia, Sudáfrica y Filipinas han tenido recientes enfrentamientos con flotas pesqueras chinas (CTXT, 2020).

Uno de los países más afectados por la pesca china es Corea del Norte. De acuerdo a *Global Fishing Watch*, ONG de conservación oceánica, en 2019 la flota compuesta por casi 800 buques habría contravenido las sanciones impuestas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2017, que prohíben la pesca extranjera en aguas de Pyongyang, sanciones que fueron aprobadas por el mismo gobierno chino, en su carácter de miembro permanente del Consejo de Seguridad (Infobae, 2020).

Las incursiones pesqueras de las embarcaciones de pabellón chino, a juicio del académico Jung-Sam Lee habrían obligado a los pescadores norcoreanos a desplazarse a desarrollar la pesca ilegal en aguas rusas (Infobae, 2020).

Por su parte, y de acuerdo a lo señalado por Tabitha Grace Mallory, profesora de la Universidad de Washington especializada en políticas pesqueras, durante las últimas dos décadas, China habría invertido millones de dólares en apoyar su industria pesquera, estimándose que si en 2018 las subvenciones totales a la pesca alcanzaron \$35.400 millones de dólares, China representó

aproximadamente el 20% de ese gasto (CTXT, 2020). Estas subvenciones consideran, entre otros, recursos para combustible, barcos y motores nuevos, y cascos de acero, así como también la instalación de barcos médicos y de seguridad armados apostados permanentemente en los caladeros, que permitirían a los patronos de pesca permanecer más tiempo en el mar (CTXT, 2020).

En este sentido, según consigna Poling, una de las razones por las cuales la flota china estaría sobredimensionada responde a que parte de ésta cumple fines distintos de la pesca, en tanto parte de la denominada “milicia civil”: “(...) estos barcos de pesca se envían a zonas de conflicto en el mar para vigilar las aguas y, en ocasiones, para intimidar y embestir a los barcos de pesca o de aplicación de la ley de otros países” (CTXT, 2020).

Al respecto, Poling apunta que “Sin sus esquemas de subsidios masivos, la flota pesquera de aguas distantes de China sería una fracción de su tamaño actual, y la mayor parte de su flota del Mar del Sur de China no existiría en absoluto” (CTXT, 2020).

A mayor abundamiento, Daniel Pauly, investigador principal del Proyecto *Sea Around Us* en el Instituto de Océanos y Pesca de la Universidad de Columbia Británica, sostiene que dichos subsidios “no solo han aumentado las tensiones geopolíticas, al permitir que los barcos se adentren en regiones en disputa, también juegan un importante papel en el agotamiento de las poblaciones de peces, ya que mantienen en funcionamiento buques que de otro modo serían dados de baja” (CTXT, 2020).

En términos generales, y según el IUU *Fishing Index* publicado en 2019 por *Poseidon Aquatic Resource Management*, una firma consultora de pesca y acuicultura, China exhibiría el puntaje más bajo a nivel global en lo que respecta a pesca INDNR (IUU Fishing Index, 2020).

Con todo, y según destacan los expertos, el Gobierno chino estaría mostrando “pequeños signos de mejora en su actuación”, por cuanto estaría reforzando el control de su flota en los últimos años (CTXT, 2020). Tal información es refrendada por la FAO que señala que “si bien China sigue siendo el principal productor mundial de capturas marinas, sus capturas disminuyeron de un promedio de 13,8 millones de toneladas anuales entre 2015 y 2017 a 12,7 millones de toneladas en 2018” (FAO, 2020d).

Asimismo, la FAO estima que para el 2018, el total mundial de embarcaciones pesqueras ascendía a 4,56 millones, registrándose una disminución del 2,8% desde el año 2016. Al respecto se agrega que entre 2013 y 2018, la flota china se redujo en casi un 20%, pasando de 1.071.000 a 864.000 embarcaciones (FAO, 2020d)

En 2016, el Gobierno de Pekín presentó su 13° Plan Quinquenal (2016-2020) que prevé la reducción de las capturas pesqueras, en un giro más sostenible, “mediante controles de la concesión de licencias, la reducción del número de pescadores y embarcaciones pesqueras y el control de la producción” (FAO, 2020d:183).

Asimismo, según consigna la FAO otros de los objetivos sindicados por el Gobierno chino, tienen relación con la “modernización de las artes de pesca, de las embarcaciones y la infraestructura; reducción periódica de las subvenciones al combustible; eliminación de la pesca INDNR; y restablecimiento de las poblaciones de peces nacionales mediante la utilización de repoblación, arrecifes artificiales y cierres estacionales” (FAO, 2020d:183).

En junio de 2020, en tanto, el Gobierno de Pekín anunció que de julio a noviembre cerrarían la temporada de captura de calamares en ciertas aguas sudamericanas para permitir que las poblaciones se

repongan, constituyendo la primera vez que China cierra voluntariamente una temporada de pesca (CTXT, 2020).

De acuerdo al registro de embarcaciones autorizadas para pescar en el marco de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), OROP de la cual Chile no es miembro cooperante, el mayor número de embarcaciones autorizadas en la zona posee bandera de Estados Unidos (1.912), seguido por naves autorizadas por Chile (651) y por China (416) (IATTC, 2020).

Según Shen y Huang (2020), actualmente China participa como país miembro de siete OROP y ha firmado ocho acuerdos de entendimiento con estados ribereños. Además, ha puesto en práctica algunas políticas y medidas importantes para disuadir y combatir las actividades de pesca INDNR, que incluyen, entre otras:

- Instalación obligatoria de sistemas de seguimiento de buques (VMS, *Vessel Monitoring Systems*), que sirven de prerequisite a las empresas para postular a proyectos de pesca en aguas distantes
- Sistema de registro que pone en lista negra a patrones de embarcaciones que han incumplido disposiciones internas de pesca en aguas distantes, y que los mantiene alejados de la industria porque no pueden emplearse hasta que no cumplan la certificación requerida
- Reducción de los subsidios gubernamentales, reemplazando el subsidio al combustible por apoyo financiero a la renovación de embarcaciones
- Mejoramiento de la recolección de datos, especialmente respecto del atún, calamar, caballa, y krill antártico, aunque todavía falta clasificar especies y zonas de pesca para otras capturas
- Aumento en la cobertura de observación en las embarcaciones, China inició en 2001 su programa de observadores graduados para la pesca de atún, sin embargo el programa se habilita mientras se completa la formación de los profesionales y a veces se produce escasez de observadores con experiencia, por lo que en 2016 se comenzó a desarrollar un programa de entrenamiento profesional de observadores para candidatos con otros estudios de origen
- Formación de tripulantes y patrones, capacitación ofrecida por la organización *China Distant Water Fisheries Association*, y la universidad *Shanghai Ocean University*.

Con todo, como sostiene Pauly, hacer cumplir las normas a las flotas de aguas distantes constituye un reto no solo para China, sino uno de carácter general, precisando que “es difícil asegurar que los barcos de cualquier nación cumplan con las normas ambientales, laborales o de otro tipo cuando se encuentran en aguas internacionales, ya que ningún país tiene la jurisdicción o los recursos para vigilarlos tan lejos de la costa” (CTXT, 2020).

Referencias

CTXT (2020) China está transformando los mares, de 18 de octubre de 2020. Disponible en: <https://ctxt.es/es/20201001/Politica/33798/china-flota-pesquera-subsidios-pesca-ilegal-outlaw-ocean-project.htm> (Diciembre, 2020).

CUNNINGHAM, Steve y GRÉBOVAL, Dominique (2004) Cuestiones relacionadas con la pesca en alta mar. En: Ordenación de la capacidad pesquera. Examen de las cuestiones normativas y técnicas. FAO, 2004. Disponible en: <http://www.fao.org/3/y0659s/y0659s07.htm#bm07> (Diciembre, 2020).

DOULMAN, David (2002). Apéndice D. Visión global de la pesca INDNR y sus impactos en los esfuerzos nacionales y regionales para ordenar las pesquerías de manera sostenible: la razón fundamental para la conclusión del plan de acción internacional de la FAO de 2001. Disponible en: <http://www.fao.org/3/y5244s/y5244s0h.htm> (Diciembre, 2020).

FAO (2001) Plan de Acción Internacional para Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada. Disponible en: <http://www.fao.org/3/y1224s/y1224s00.htm> (Diciembre, 2020).

FAO (2018) El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018. Cumplir los objetivos de desarrollo sostenible. Roma, 2018. Disponible en: <http://www.fao.org/3/I9540es/i9540es.pdf> (Diciembre, 2020).

FAO (2020) Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR). Disponible en: <http://www.fao.org/iuu-fishing/es/> (Diciembre, 2020)

FAO (2020b) Vínculos entre la pesca INDNR y otros delitos. Disponible en: <http://www.fao.org/iuu-fishing/background/links-between-iuu-fishing-and-other-crimes/es/> (Diciembre, 2020)

FAO (2020c) Marco internacional. Disponible en: <http://www.fao.org/iuu-fishing/international-framework/es/> (Diciembre, 2020)

FAO (2020d). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción. Disponible en: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9229es> (Diciembre, 2020)

IATTC (2020) Vessel database. Disponible en: <https://www.iatct.org/VesselRegister/VesselList.aspx?List=RegVessels&Lang=SPN> (Diciembre, 2020).

ILO (2013) Caught at sea. Forced Labour and Trafficking in Fisheries. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_214472.pdf (Diciembre, 2020).

INFOBAE (2020) Cómo opera la armada de piratas chinos que saquean los mares y enfrenta al régimen con Corea del Norte, 23 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mundo/2020/07/23/la-armada-de-pesqueros-ilegales-que-saquean-los-mares-y-enfrentan-a-china-con-corea-del-norte/> (Diciembre, 2020).

INTERPOL (2020) Fighting illegal, unreported and unregulated fishing. 04-12-2020. Disponible en: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/Fighting-illegal-unreported-and-unregulated-fishing> (Diciembre, 2020).

IUU Fishing Index (2020) China Country scores for responsibilities. Disponible en: <https://iuufishingindex.net/profile/china> (Diciembre, 2020).

OANTA, Gabriela (2013) Illegal Fishing as a Criminal Act at Sea. Disponible en: <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/380717611.pdf> (Diciembre, 2020).

OECD (2007) Buenas prácticas recomendadas para las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera. Resumen Ejecutivo. Chatham House, 2007. Disponible en: <https://www.oecd.org/sd-roundtable/papersandpublications/39375215.pdf> (Diciembre, 2020).

PIESSE, Mervyn (2020) The Chinese Distant Water Fishing Fleet and Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. 13-oct-2020. Disponible en: <https://www.futuredirections.org.au/publication/the-chinese-distant-water-fishing-fleet-and-illegal-unreported-and-unregulated-fishing/> (Diciembre, 2020).

SHEN, Huihui and HUANG, Shuolin (2020) China's policies and practice on combatting IUU in distant water fisheries. EN: Aquaculture and Fisheries. Available online 7 April 2020. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2468550X20300216> (Diciembre, 2020).

UNODC (2020) Fisheries Crime: transnational organized criminal activities in the context of the fisheries sector. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/about-unodc/Campaigns/Fisheries/focus_sheet_PRINT.pdf (Diciembre, 2020).

UPTON, Simon and VITALIS, Vangelis (2003) Stopping the High Seas Robbers: Coming to Grips with Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on the High Seas, OECD Round Table on Sustainable Development. Disponible en: <http://www.oecd.org/greengrowth/fisheries/21018775.PDF> (Diciembre, 2020).

Tratados y Normas utilizadas

Acuerdo sobre las Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no Reglamentada (AMERP), Roma, 22 de noviembre de 2009. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/037t-s.pdf (Diciembre, 2020)

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. (CNUDM) Adoptada en Montego Bay, Jamaica, 10 de diciembre de 1982. Disponible en: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf (Diciembre, 2020)

Decreto N° 31 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 21 de septiembre de 2016. Promulga el Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios. Disponible en: <http://bcn.cl/2my71> (Diciembre, 2020)

Decreto N° 78 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 10 de junio de 2004. Promulga el Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar, adoptado por la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Disponible en: <http://bcn.cl/2my64> (Diciembre, 2020)

Decreto N°105 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 11 de noviembre de 2016. Promulga en Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto destinadas a Prevenir, Desalentar y Eliminar la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada, aprobado el 22 de noviembre de 2009 por la FAO. Disponible en: <http://bcn.cl/2my4o> (Diciembre, 2020)

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)