

INFORME DE UNA



REUNIÓN SOBRE LA GESTIÓN BASADA EN DERECHOS Y READQUISICIONES EN LAS PESQUERÍAS ATUNERAS INTERNACIONALES



La Jolla, California, EE.UU., 5-9 May 2008

ÍNDICE

1.	Apertura	1
2.	Introducción y arreglos	1
3.	Presentación de los documentos y otro material	1
4.	Métodos de gestión basada en derechos	2
5.	Mechanics de seguimiento, control y vigilancia	2
6.	Consideraciones para trabajo futuro	2
7.	Informe de la reunión	2
8.	Clausura de la reunión	2
	ANEXO I. Prospecto de la reunión	3
	ANEXO II. Lista de participantes	8
	ANEXO III	10
	ANEXO IV. Documentos	10
	ANEXO V. Resumen de discusión	11

1. APERTURA

La reunión fue abierta por la Presidenta, Meryl Williams. Presentó a Guillermo Compéan, Director de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), la institución anfitriona de la Reunión, quien dio la bienvenida a los participantes a la reunión.

Se reconoció el apoyo financiero provisto para la reunión por NOAA Fisheries de Estados Unidos.

2. INTRODUCCIÓN Y ARREGLOS

Los participantes en la Reunión se presentaron, indicando su interés en los temas esbozados en el prospecto de la Reunión (Anexo I). El Anexo II presenta la lista de participantes.

La Agenda provisional fue adoptada sin ningún cambio (Anexo III).

La Presidenta señaló que dos documentos de información fueron distribuidos (Anexo IV) y, además de las presentaciones de los mismos, se harían tres presentaciones como parte del punto 3 de la Agenda. Los documentos, dos documentos de información, y las presentaciones fueron publicados en el sitio web de la CIAT en <http://www.iattc.org/IATTC-Other-Meetings-Buyback-May2008ENG.htm>.

La Presidenta nombró participantes para presentar cada uno de los temas por discutir bajo los puntos 4 y 5 de la agenda; el resumen de las discusiones en la reunión sería discutido bajo el punto 7 de la agenda 7, pero la redacción final y la aprobación de este informe serían realizadas por correspondencia. Se adjunta el Resumen de Discusiones como Anexo V.

3. PRESENTACIÓN DE LOS DOCUMENTOS Y OTRO MATERIAL

Kieran Kelleher describió un posible enfoque para un sistema de gestión basada en derechos para las pesquerías atuneras del Pacífico oriental y explicó el planteamiento que aplicaría el Banco Mundial a cual-

quier financiamiento de readquisiciones, que necesariamente tendrían bases comerciales.

Robin Allen presentó el primer documento de información, *Workshop on Rights-based Management and Buybacks in International Tuna Fisheries* [Reunión sobre la gestión basada en derechos y las readquisiciones en las pesquerías atuneras internacionales].

Peter Miyake hizo una presentación sobre las readquisiciones recientes de buques palangreros atuneros grandes realizadas con buques de Japón, Taiwán y otros buques de construcción japonesa, considerados buques INN por la Organización para la Promoción de la Pesca Atunera Responsable (OPRT).

Dale Squires hizo una presentación sobre los objetivos y los aspectos prácticos de los programas de readquisición de buques.

Andrew Serdy presentó el segundo documento de información, *International Fisheries Law and the Transferability of Quota: Principles and Precedents* [El derecho internacional de pesca y la Transferibilidad de Cuotas: Principios y Precedentes].

4. MÉTODOS DE GESTIÓN BASADA EN DERECHOS

James Joseph introdujo la discusión sobre los métodos de gestión basada en derechos;

Robin Allen introdujo la discusión sobre el ingreso limitado;

Quentin Grafton introdujo la discusión sobre las cuotas individuales transferibles (CIT); y

Dale Squires introdujo la discusión sobre las readquisiciones de buques o derechos de pesca.

Beth DeSombre presentó ideas sobre instrumentos de restricción comercial; y

Gary Libecap presentó conclusiones de investigaciones de propiedad común y opciones colectivas.

5. MECHANICS DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y VIGILANCIA

Ray Clark introdujo la discusión de la mecánica del seguimiento, control, y vigilancia que eran necesarias para la gestión de pesquerías basada en derechos.

6. CONSIDERACIONES PARA TRABAJO FUTURO

La reunión identificó las oportunidades para trabajo futuro:

- Preparación de un modelo de un sistema de gestión basada en derechos, que se usaría como estudio de casos para una reunión futura con un enfoque en la participación de representantes de la industria.
- Desarrollo de argumentos económicos para las readquisiciones y la aplicación de un sistema de gestión basada en derechos.
- Desarrollo de un análisis de factibilidad política para la gestión de pesquerías basada en derechos, tomando en cuenta los intereses de todos los interesados.
- Diseminación de un Informe Corto que puede ser usado para promover las ideas de gestión de pesquerías atuneras basada en derechos.

7. INFORME DE LA REUNIÓN

La Reunión consideró un esbozo del resumen de las discusiones y acordó su contenido general, y que se acordaría el borrador del resumen por correspondencia. Las secciones administrativas del Informe serán redactadas por Robin Allen.

8. CLAUSURA DE LA REUNIÓN

La reunión fue clausurada a las cinco de la tarde del jueves, 8 de mayo.

ANEXO I. Prospecto de la reunión

PROSPECTO



REUNIÓN SOBRE LA GESTIÓN BASADA EN DERECHOS Y READQUISICIONES EN LAS PESQUERÍAS ATUNERAS INTERNACIONALES



TENENCIA EN ALTA MAR CONSTRUCCIÓN DE UN RÉGIMEN INTERNACIONAL DE DERECHOS DE PESCA

ANTECEDENTES

Las pesquerías atuneras internacionales. Los atunes, que se desplazan entre alta mar y las Zonas Económicas Exclusivas, son clasificados como especies altamente migratorias, y conforme al Derecho del Mar exigen una cooperación internacional. Las flotas atuneras se desplazan entre océanos, buscando y a menudo mermando las poblaciones de atunes cuando la capacidad de la flota supera el rendimiento sostenible de las poblaciones. La gestión de las poblaciones de atunes es organizada a través de varias de varias comisiones internacionales de pesca, por ejemplo, la Comisión Interamericana del Atún Tropical ([CIAT](#)), cuyo mandato abarca la zona conocida como el Océano Pacífico oriental (ver mapa).

Regímenes internacionales de gestión. Los Regímenes internacionales de gestión atunera suelen ser débiles, y dependen frecuentemente de resoluciones de gestión transientes, que pueden ser sujetas a disposiciones de retracción por países miembros discrepantes. Se usan más y más medidas comerciales para respaldar las decisiones de gestión. Una limitación importante es la falta de claridad sobre los derechos con respecto a estas poblaciones de poblaciones de peces compartidas internacionalmente. Las disputas sobre la distribución de las capturas y los desacuerdos sobre la condición de las poblaciones son a menudo agravados por los distintos intereses de los estados costeros de la región, los intereses de los estados pesqueros de fuera de la región, y las actividades de pesca de los estados que no son miembros de las comisiones.



Enfoques de gestión basada en derechos. Las pesquerías con regímenes de derechos de propiedad diseñados y gestionados de forma efectiva, en los que se asignan tenencias y responsabilidades claras, suelen generar más riqueza y beneficios y a menor costo en términos tanto de captura y de conservación y gestión. El establecimiento de estos regímenes de derechos en una pesquería internacional plantea una serie de retos conceptuales, políticos, jurídicos y económicos particularmente difíciles.

OBJETIVO

El objetivo de la reunión es abordar la problemática de crear un régimen internacional basado en derechos para la pesquería de cerco que opera en el Océano Pacífico oriental.

Se considera la reunión meramente un primer paso en abordar estos temas. La reunión sembrará las semillas de una idea que podría tardar una década en germinar. No obstante, la sustentabilidad de las pesquerías en un océano exige cambios de régimen, y el proceso de transformar los principios y prácticas de la

gestión internacional de los océanos necesita ser puesto en marcha. Se prevé que este proceso podría elaborar un instrumento regional que incluya un arreglo regional de financiamiento negociado por el Banco Mundial.

LA REUNIÓN Y EL PAPEL DEL BANCO

La reunión es esencialmente una sesión para hacer una puesta en común que reúne los jugadores clave de la industria y los diseñadores de políticas de los estados costeros miembros de Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, y Estados Unidos. La reunión será respaldada por el asesoramiento científico de la CIAT y otras agencias tales como la FAO y NOAA/ NMFS.

El papel del Banco

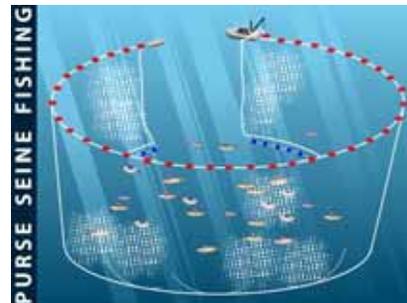
La alianza PROFISH del Banco Mundial brindará apoyo financiero para la reunión. No obstante, el insumo principal que se requiere del Banco en esta etapa es intelectual. La tarea intelectual es diseñar un instrumento que cambiará el régimen de propiedad común a un régimen basado en derechos, preferiblemente con derechos que pueden ser intercambiados internacionalmente y que pueden contener, en parte o en conjunto, las características siguientes:

- a. Los derechos corresponderían a capacidad de pesca (por ejemplo, números de buques) o pescado (o sea, una proporción de una captura que la Comisión decida ser sustentable con base en el mejor asesoramiento científico disponible).
- b. El instrumento sería consistente con el Derecho del Mar y otros instrumentos y convenciones internacionales pertinentes, incluyendo aquéllos pertinentes a especies protegidas
- c. Sería posible hacer valer el instrumento a escala nacional e internacional
- d. Acomodaría a los que ganan y los que pierden con respecto a la distribución inicial de los recursos y posiblemente compensaría por cambios subsiguientes en las bases de distribución que resulten de causas naturales, por ejemplo, eventos de El Niño, o medidas de gestión.
- e. Permitiría el comercio internacional en los derechos y al mismo tiempo mantendría los equilibrios políticos y la equidad necesarios, incluyendo consideraciones de equidad después de la captura (por ejemplo, beneficios del procesamiento o de la construcción de buques).
- f. Brindaría financiamiento para la ciencia y el control (por ejemplo, el seguimiento independiente de las capturas) necesarios para sostener la pesquería como industria internacional rentable.
- g. Brindaría mecanismos y reglas para abordar los subsidios y/o inequidades comerciales entre los estados costeros involucrados y los temas comerciales que surjan de cuestiones ambientales (por ejemplo, la mortalidad de delfines)
- h. En caso necesario, financiaría la compra del exceso de capacidad de flota
- i. Impulsaría a la pesquería hacia la certificación como fuente sustentable de suministro de atún

LA PESQUERÍA

¿Por qué esta pesquería? La pesquería de cerco del Océano Pacífico oriental fue seleccionada porque hay números limitados de ‘beneficiarios parásitos’, tiene una comisión sólida. La capacidad de pesca y las poblaciones se encuentran en niveles manejables. Sin embargo, se teme que, a medida que se recuperen las poblaciones, la capacidad de pesca crecerá.

Captura y flota. Las capturas recientes de atún se cifran en aproximadamente 550.000 toneladas anuales. El valor de la captura está por los \$750 millones/año. En 2007 la flota de cerco (237 buques) fue dominada por buques de bandera ecuatoriana (86) y mexicana (65). Los buques de cerco son altamente sofisticados, con un valor de unos \$20 millones cada uno, o más, según la edad del buque. Muchos llevan helicóptero a bordo.



Existen vínculos fuertes entre el subsector de captura (la flota) y los procesadores (por ejemplo, las plantas enlatadoras), incluyendo integración vertical y pesca por contrato.

Esta pesquería tiene lugar tanto dentro como fuera de las ZEE de 200 millas, y los recursos atuneros son compartidos por los estados costeros y las 'naciones pesqueras de aguas lejanas' - por ejemplo, Japón. Casi toda la captura es usada para enlatar y la mayoría de las enlatadoras están situadas en (o se están trasladando paulatinamente hacia) los países en la región con costos de mano de obra bajos. Las plantas enlatadoras y procesadoras de atún de empleo muy intensivo de mano de obra se han trasladado de países desarrollados a países en desarrollo, tales como Ecuador y Tailandia. Los costes relativamente mayores en las economías isleñas, tales como Seychelles y Maldivas, también han presionado sus industrias procesadoras de atún.

La [Comisión Interamericana del Atún Tropical](#) está encargada de la gestión de este pesquería (el mapa ilustra el área de jurisdicción). Los estados costeros miembros son: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Francia, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Estados Unidos. Los miembros de aguas lejanas son: Vanuatu, Venezuela, Japón, la República de Corea y España.

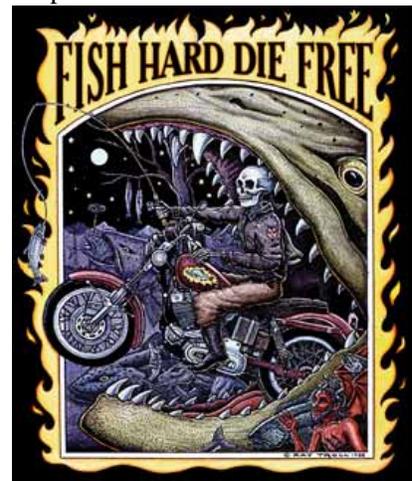


TEMAS

Políticos. Los temas políticos incluyen disputas sobre fronteras marítimas internacionales; cuestiones comerciales y ambientales tales como la conocida disputa atún-delfín entre Estados Unidos y México. Mantener equidad de oportunidades entre los miembros constituye un reto político, ya que es probable que los beneficios que correspondan a los países sin una industria procesadora (por ejemplo, enlatado) sean considerablemente menores que para los países con una industria procesadora de atún importante. A escala nacional, la asignación de los recursos atuneros entre las flotas es políticamente sensible, por ejemplo, entre los buques costeros pequeños y las flotas de cerco industrial de alta mar (algunos de los cuales posiblemente enarbolean una bandera extranjera).

Legal. Las cuestiones legales pertinentes a esa pesquería son de escala internacional y nacional. A escala internacional, aunque se reconoce que la Convención sobre el Derecho del Mar refleja las reglas aplicables del derecho *internacional* y muchas disposiciones del Acuerdo de la ONU sobre Poblaciones de Peces¹ pueden asimismo ser consideradas expresiones de estas reglas, varios países todavía no son Partes de estos instrumentos (por ejemplo, EE.UU. en el caso del primero, la mayoría de los miembros de la CIAT y otras en el caso del segundo). Coherencia y equivalencia entre regímenes regulatorios para crear equidad de oportunidades a escala internacional exigen también esfuerzo y buena voluntad internacional considerables. A escala nacional, el reparto equitativo (por ejemplo, entre las flotas de cerco y de palangre) y la aplicación de un régimen internacional acordado plantea retos.

Financiero. No todos los países miembros de la CIAT cuentan con industrias atuneras importantes, y la escala de sus beneficios de la industria podría no estar en paridad con su contribución en términos de las poblaciones de atunes en su zona económica (ZEE). Además, restricciones estacionales u otras medidas de gestión podrían afectar distintos miembros de la CIAT de forma desproporcionada. Por con-



¹ El Acuerdo contiene principios y reglas relacionados con la gestión internacional de poblaciones altamente migratorias, como los atunes.

secuencia, podrían ser necesarios algunos arreglos de compensación si se pretende establecer arreglos internacionales equitativos y duraderos. Similarmente, a escala nacional, habría ganadores y perdedores, y podría ser necesario un paquete financiero para compensar por privaciones o por ‘servicios ambientales’.

Económico. Sería necesaria para los distintos países como base para cualquier negociación una evaluación independiente de los beneficios. Esta evaluación necesitaría también modelar las ganancias y pérdidas de los distintos actores como resultado de cambios, o hacer previsiones para las mismas.

Ambiental. Las cuestiones ambientales incluyen la problemática atún-delfín, que ha sido la causa de una importante disputa comercial y ambiental que culminó en un fallo de la OMC. La certificación de la pesquería como fuente sustentable de suministro es un reto emergente, mientras que los altos niveles de explotación de ciertas especies de atún en el área de gestión es motivo adicional de preocupación.

Gestión de cambios. Se podrían prever categorías de impulsores de cambios – aquellos debidos a medidas de gestión de atunes (tales como restricciones de la pesca), cambios climáticos, o mercados anormales – cambios atribuibles a ciertos impulsores podrían ser elegibles para compensación.

Beneficiarios parásitos. Estos son buques o estados de pabellón (tanto miembros como no miembros de la CIAT) que no aplican y hacen valer las medidas de gestión acordadas internacionalmente. Los beneficiarios parásitos se benefician del esfuerzo de pesca reducido de los buques y estados que cumplen, no contribuyen a los costos de investigación y funcionamiento de la Comisión, y pueden no reportar sus capturas, lo cual puede minar las bases estadísticas de la ciencia de gestión.

SOCIOS

CIAT. La [Comisión Interamericana del Atún Tropical](#), establecida por convención internacional en 1950, es responsable de la conservación y gestión de las pesquerías de atunes y otras especies tomadas por buques atuneros en el Océano Pacífico oriental. Cada país miembro de la CIAT es representado por un máximo de cuatro Comisionados, nombrados por el gobierno respectivo. La CIAT tiene también responsabilidades importantes con respecto a la aplicación del Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (PICD), y provee la Secretaría para dicho programa.

Sector privado. Los dueños y operadores de la industria son del sector privado – operadores de buques, procesadores y comerciantes, y son participantes esenciales en la reunión. Se espera que varias organizaciones del sector privado colaboren activamente.

FAO. Se esperan colaboración y apoyo en especie de la FAO a través de la asociación PROFISH.

NOAA/NMFS. Se esperan colaboración y apoyo en especie de NOAA National Marine Fisheries Service, a través de la asociación PROFISH o directamente mediante el trabajo de su personal en asuntos de gestión atunera.



Insumos del Banco a la reunión. El Banco ayudará a financiar la preparación de documentos y cubrirá algunos de los costos de la reunión a través de un presupuesto de \$60.000 que origina de la Subvención DGF de PROFISH y es administrada por la IUCN. Se prevén los insumos de tiempo del personal del Banco, particularmente de la Región LAC y LEG en la forma de dos notas de concepto:

- el instrumento financiero regional que se podría prever y
- las dimensiones legal de los arreglos internacional financieros y de aplicación

Sede y fechas propuestas para la reunión. La sede propuesta es el [Instituto de Américas](#) en el campus de la Universidad de California en San Diego, en La Jolla. El Instituto tiene un historial de 25 años como promotor de discusiones y debates informados sobre políticas públicas en el hemisferio americano. En conferencias

organizadas en toda América Latina y Estados Unidos, funcionarios de gobierno, ejecutivos del sector privado y representantes de organizaciones no gubernamentales intercambian opiniones sobre temas contemporáneos económicos y sociales urgentes. Se prevé apoyo en especie del IOA. Se programaría la reunión propuesta para abril de 2008.

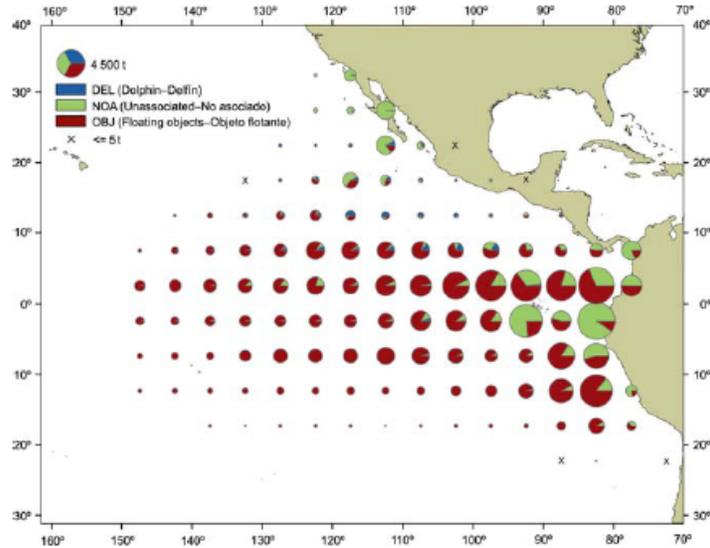


FIGURE A-2a. Average annual distributions of the purse-seine catches of skipjack, by set type, 1990-2004. The sizes of the circles are proportional to the amounts of skipjack caught in those 5° by 5° areas.
FIGURA A-2a. Distribución media anual de las capturas cerqueras de barrilete, por tipo de lance, 1990-2004. El tamaño de cada círculo es proporcional a la cantidad de barrilete capturado en la cuadrícula de 5° x 5° correspondiente.

Fuente: CIAT

ANEXO II. Lista de participantes

Dr. Meryl Williams
Scylla@myjaring.net
Presidenta

LISTA DE PARTICIPANTES

Allen, Robin

P.O. Box 5159
Springlands
Blenheim 7241, New Zealand
Rjallen98@ihug.co.nz

Alsina, Hugo

Asesor de Asuntos Internacionales
MAGA-UNIPESCA
4a Av. 22-91, zona 14
Residencias San Sur, Apto. # 2
Ciudad de Guatemala 01014
Hugo@alsina-et-al.org

Arbuckle, Michael

Agriculture and Rural Department
The World Bank
818 H. St. NW
Washington DC 20433
marbuckle@worldbank.org

Sun, Chin-Hwa (Jenny)

Institute of Applied Economics
National Taiwan Ocean University
2 Pei-Ning Road
Keelung, Taiwan 20224
jennysun@ucsd.edu

Clarke, Raymond

NOAA Fisheries, Pacific Island Regional Office
1601 Kapiolani Blvd. Suite 1110
Honolulu, HI 96814
Raymond.clarke@noaa.gov

Compeán, Guillermo

Director
Inter-American Tropical Tuna Commission
8604 La Jolla Shores Drive
La Jolla, CA 92037
gcompean@iattc.org

Curto, Renato

President
Tri-Marine International
222 West Sixth Street, Suite 900
San Pedro, CA 90731
rcurto@trimarinegroup.com

Hannesson, Rognvaldur

Department of Economics
Norges Handelshøyskole
Helleveien 30
NO-5045 Bergen, Norway
rogvaldur.hannesson@nhh.no

Ishimura, Gaku

Mathematical Biology Section
National Research Institute of Far Seas Fisheries
5-7-1 Orido, Shimizu-ku Shizuoka
424-8633 Japan
gakugaku@aol.com

Jeon, Yongil

10820 Corte de Marin
San Diego, CA 92130
yjeon@skku.edu

Joseph, James

2790 Palomino Circle
La Jolla, CA 92037
jjoseph@san.rr.com

Kelleher, Kieran

Agriculture and Rural Department
The World Bank
818 H. St. NW
Washington DC 20433
kkelleher@worldbank.org

Knowles, Travis

Department of Political Science
Social Sciences Building 301
9500 Gilman Drive 521
La Jolla, CA 92093
tknowles@ucsr.edu

Krampe, Paul

Executive Director
American Tuna Boat Association
2535 Kettner Blvd. Suite 3c1a
San Diego, CA 92101
krampepaul@aol.com

DeSombre, Elizabeth
Department of Political Science
Wellesley College
106 Central Street
Wellesley, MA 02481
edesombr@wellisley.edu

Flournoy, Peter
General Counsel
American Fishermen's Research Foundation
740 North Harbor Drive
San Diego, CA 92101-5806
phf@pacificbell.net

Fox, William
Director
World Wildlife Fund
Marine Fisheries Program
P.O. Box 60633
San Diego, CA 92106
bill.fox@wwfus.org

Grafton, Quentin
J.G. Crawford Building Building #13
Crawford School of Economics and Government
The Australian National University
Canberra ACT 0200
Australia
Quentin.grafton@anu.edu.au

Groves, Theodore
Department of Economics 0508
University of California San Diego
9500 Gilman Drive
La Jolla, CA 92093-0508
tgroves@ucsd.edu

Sanchez, Andres
Director of Resourcing
Bumblebee
P.O. Box 85362
San Diego, CA 92186
Andres.sanchez@bumblebee.com

Squires, Dale
Southwest Fisheries Science Center
National Marine Fisheries Service
8604 La Jolla Shores Drive
La Jolla, CA 92037
dsquires@ucsd.edu

Lent, Rebecca
Office of International Affairs
National Marine Fisheries Service
1315 East-West Highway, Room 12659
Silver Spring, MD 20910
Rebecca.lent@noaa.gov

Libecap, Gary
Donald Bren School of Environmental Science
and Management
University of California Santa Barbara
Santa Barbara, CA 93106
GlibecapA@bren.ucsb.edu

McGowan, Michael
Vice President
Bumble Bee Seafoods, Inc.
9655 Granite Ridge Road
Suite 100
San Diego, CA 92123
mcgowanm@bumblebee.com

Miyake, Peter
Scientific Advisor
Japan Tuna Fisheries Co-operative Association
3-3-4 Shimorenjaku Mitaka-shi
Tokyo 181-0013, Japan
p.m.miyake@gamma.oc-n.net.jp

Pereira, Juan A
OPAGAC
C/Ayala 54
Madrid, Spain 28009
opagac@aattolrd.es

Serdy, Andrew
Institute of Maritime Law
School of Law
University of Southampton
Highfield, Southampton, S017 1BJ
United Kingdom
A.L.Serdy@soton.ac.uk

ANEXO III

AGENDA

Reunión sobre la gestión basada en derechos y readquisiciones en las pesquerías atuneras internacionales

Universidad de California en San Diego, La Jolla, California

5-9 de mayo de 2008

1. Bienvenida
2. Arreglos y presentación de los participantes
3. Presentación de los documentos
4. Métodos de gestión basada en derechos
 - a. Ingreso limitado
 - b. Cuotas individuales transferibles
 - c. Readquisiciones de buques o derechos de pesca
5. Mecánica de la gestión, seguimiento, control y vigilancia
6. Consideraciones para trabajo futuro
7. Informe de la reunión
8. Clausura de la reunión

ANEXO IV. Documentos

[*Workshop on Rights-based Management and Buybacks in International Tuna Fisheries*](#) [Reunión sobre la gestión basada en derechos y las readquisiciones en las pesquerías atuneras internacionales] por Robin Allen, James Joseph, y Dale Squires.

[*International Fisheries Law and the Transferability of Quota: Principles and Precedents*](#) [El derecho internacional de pesca y la Transferibilidad de Cuotas: Principios y Precedentes] por Andrew Serdy.

ANEXO V. Resumen de la discusión

NUEVA GESTIÓN INTERNACIONAL DEL ATÚN PODRÍA PRODUCIR GRANDES BENEFICIOS

INFORME SUMARIO DE LA REUNIÓN SOBRE LA GESTIÓN BASADA EN DERECHOS Y READQUISICIONES EN LAS PESQUERÍAS ATUNERAS INTERNACIONALES

Patrocinada por la CIAT y el Banco Mundial, La Jolla, EE.UU., 5-9 de mayo de 2008

El objetivo de la reunión fue de abordar la problemática de crear regímenes de gestión internacional basada en derechos para las pesquerías atuneras. Los participantes fueron seleccionados para asegurar que hubiera conocimientos expertos de economía pesquera, ciencia política, y derecho internacional del océano, y una amplia gama de experiencia en la industria pesquera, en gobierno, y en organizaciones regionales de gestión de pesquerías. Las conclusiones de la reunión representan las opiniones consensuadas de los asistentes y no la posición o compromiso formal de ninguno de los participantes ni sus empresas o institutos.

La pesca atunera es una industria global, sus flotas operan a través de diferentes jurisdicciones oceánicas, el producto suministra a mercados globales, y su gestión exige soluciones globales. Ya que todas las poblaciones de atunes en aguas bajo jurisdicción nacional y en alta mar ya están siendo explotadas, no hay más fronteras abiertas para la pesca del atún, y el momento es propicio para una gestión internacional fuerte y coordinada.

Los participantes en la reunión concluyeron que, si la gestión basada en derechos es llevada a cabo correctamente en las pesquerías atuneras internacionales, se puede crear y sostener un valor mucho mayor. Sin embargo, el éxito de este nuevo régimen de gestión dependerá de que los gobiernos, las organizaciones regionales de gestión atunera, y la industria se pongan de acuerdo sobre cómo repartir los derechos.

1. ¿POR QUÉ GESTIÓN BASADA EN DERECHOS EN LAS PESQUERÍAS ATUNERAS INTERNACIONALES?

Las poblaciones de atunes son compartidas a través de fronteras internacionales; migran a través de jurisdicciones nacionales y alta mar. Actualmente, la cooperación internacional tiene lugar bajo los auspicios de cinco organizaciones regionales de gestión pesquera (OROP) atuneras. En 2007, las OROP atuneras se reunieron en Kobe (Japón) para compartir experiencias. En el futuro, será necesaria una mayor gestión coordinada entre las OROP, porque cambios en la gestión por una organización repercute en las pesquerías gestionadas por otras organizaciones. De hecho, en el Océano Pacífico, la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) y la Comisión de Pesca del Pacífico Central y Occidental (WCPFC) gestionan áreas parcialmente superpuestas. En particular, la gestión debe ser aplicada por la OROP pertinente, y aplicada en todo el ámbito de las poblaciones.

El objetivo primario de la gestión de los atunes es restaurar las poblaciones de atunes sobreexplotadas, y mantener la sustentabilidad de todas las poblaciones de atunes en niveles óptimos. Los niveles óptimos pueden tomar en cuenta la eficacia económica y los beneficios derivados de la pesquería, la seguridad alimentaria, un nivel óptimo de empleo en la flota y en las enlatadoras de atún, la conservación de la biodiversidad, y servicios ecosistémicos.

Para lograr estos objetivos, los incentivos de los pescadores y las autoridades de gestión necesitan ser alineados. Bajo los regímenes de gestión actuales, estos incentivos a menudo se riñen, lo cual reprime la efectividad de la gestión y reduce el valor de las pesquerías atuneras. Las medidas actuales de gestión son insuficientes para muchas especies, especialmente los atunes aleta azul, albacora, aleta amarilla, y patudo. En todos los océanos la capacidad de las flotas es excesiva. Los derechos de pesca están pobremente definidos o son inexistentes. Por consiguiente, los pescadores buscan incrementar la capacidad de las flotas en la competición por el pescado, lo cual menoscaba la efectividad de la gestión y merma el valor de la

pesquería.

La gestión basada en derechos (a veces denominada gestión basada en incentivos) brinda la mejor oportunidad para alinear los incentivos públicos y privados para la conservación de las pesquerías, ya que aprovecha la motivación de los pescadores para lograr los objetivos de la gestión mediante una definición y distribución claras de los derechos y responsabilidades. Ya que los pescadores derivan beneficios de incrementar el valor de la pesquería, cumplen voluntariamente con las medidas de gestión en lugar de esforzarse para evadirlas. Una gestión basada en derechos exitosa es apoyada por investigaciones de alta calidad, aplicación efectiva, y una administración que funciona bien. La historia de la gestión de pesquerías señala varios ejemplos positivos. Islandia, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Chile, Namibia, y Estados Unidos han adoptado alguna forma de gestión basada en derechos para ciertas pesquerías. A escala internacional, el Tratado sobre la Foca de Piel del Pacífico Septentrional logró restaurar la sustentabilidad de las poblaciones de estas focas mediante el reparto de derechos de caza a los países; en las pesquerías atuneras, el Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines (APICD) logró minimizar la mortalidad de delfines en la pesquería atunera en el Océano Pacífico oriental mediante la asignación de límites de mortalidad de delfines a buques individuales.

2. RESTRICCIONES DE LA GESTIÓN DE PESQUERÍAS BASADA EN DERECHOS, Y UNA GUÍA PARA AVANZAR

A pesar de la promesa de mayores beneficios, la transición a una gestión basada en derechos en las pesquerías atuneras se ve enfrentada por unos retos enormes. El recurso, las flotas pesqueras, y las autoridades de gestión son diversos e internacionales. ¿Cómo se puede alinear los diversos intereses de los armadores de las flotas y las autoridades de gestión en todo el ámbito del recurso? Además, inversiones hundidas, cambios, y la incertidumbre concomitante en los resultados crean una resistencia natural y una preferencia por el *statu quo*.

2.1. Restricciones de la gestión de atunes basada en derechos

Armonización de la gestión entre jurisdicciones oceánicas: La gestión internacional de los atunes se ve enfrentada por la problemática de armonizar las medidas de gestión en toda el área de distribución de los recursos pesqueros, y por lo tanto en aguas bajo jurisdicción nacional y en alta mar también. La aplicación de medidas de gestión en un área podría causar un traslado indeseable del esfuerzo de pesca a otras áreas que no aplican medidas similares. Las autoridades de gestión regionales y nacionales tendrán que acordar armonizar sus acciones y trabajar con las interpretaciones y poderes emergentes del derecho internacional de los océanos.

Diferentes aspiraciones nacionales: Diferentes aspiraciones y objetivos nacionales pueden obstruir el logro de los beneficios máximos de las pesquerías. Los países esperarán retener la posesión de derechos fundamentales y determinar sus propios objetivos específicos al ejercer sus derechos. Los países costeros serán diferentes de los países pesqueros de aguas lejanas en sus intereses y expectativas y en las concesiones que estén dispuestos a hacer. Por ejemplo, algunos países costeros en desarrollo tienen más interés en atraer enlatadoras de atún para empleo que en el empleo ofrecido en los buques pesqueros. Paradójicamente, empero, se obtienen los beneficios máximos de un sistema de gestión basada en derechos cuando los derechos están bien especificados y pueden ser libremente intercambiados entre naciones. Por consiguiente, existe una tensión inherente entre el deseo de un gobierno de retener control de los recursos y de usar un sistema basado en derechos para impulsar una gestión mejor. Para llegar a un equilibrio, un gobierno podría por lo tanto preferir limitar derechos a fin de lograr otros objetivos de política; por ejemplo, podría prevenir la transferencia de algunos derechos de pesca a buques que no enarbolan su pabellón. Estas limitaciones pueden ser acomodadas en un sistema basado en derechos, pero al coste de ganancias económicas.

Pesquerías múltiples complejas sobre poblaciones multiespecíficas: Las pesquerías atuneras internacionales en cada región usan varios tipos de artes de pesca y métodos de pesca sobre muchas especies objetivo generan capturas incidentales de muchas distintas especies, y están sujetas a ecosistemas oceánicos que

cambian constantemente. Por lo tanto, en toda el área geográfica de la pesquería y más allá, los componentes de la pesquería están interrelacionados y son afectados por cambios en las flotas pesqueras, los mercados de pescado y la economía. Un nuevo sistema de gestión basada en derechos necesitará abordar la distribución actual de los diferentes tipos de arte de pesca, por ejemplo, palangre, cerco, y muchos tipos de arte a escala pequeña, y métodos, por ejemplo, la pesca de cerco sobre dispositivos agregadores de peces (plantados), cardúmenes no asociados, y sobre atunes asociados con delfines, y cambios en esta distribución con el tiempo.

Transferibilidad: La transferibilidad de derechos de uso es altamente deseable, y de hecho necesaria en algunas situaciones, tal como entre poseedores de derechos en el sector privado. No obstante, otras formas de transferibilidad de derechos, tal como entre diferentes artes o métodos de pesca, necesitan ser abordadas cuidadosamente para determinar la equivalencia adecuada en términos del conjunto más amplio de impactos de la pesquería (por ejemplo, población objetivo, captura incidental, captura incidental de especies protegidas, e impactos sobre el hábitat).

La problemática de reducir la capacidad de pesca y limitar nuevos participantes: Con un exceso de capacidad en una pesquería, las autoridades de gestión serán presionadas para satisfacer las exigencias inmediatas de la flota, y es más probable que fijen límites de captura imprudentes o que creen derechos de pesca excesivos. Para eliminar esta limitación a un sistema exitoso de gestión basada en derechos, un paso necesario pero insuficiente es reducir la capacidad de pesca, típicamente mediante restricciones de ingreso o readquisiciones de buques. Es poco probable que las reducciones de capacidad y otros controles de insumo, por ejemplo, controles sobre el esfuerzo, tales como limitar los días de pesca, resulten por sí mismos en sustentabilidad del recurso y rentabilidad. La experiencia demuestra que reducciones de este tipo pueden ser evadidas inmediatamente con el uso de más equipo de pesca y/o mano de obra, o pescando más tiempo. Con el tiempo, los pescadores pueden cambiar el diseño y equipamiento de los buques para incrementar el poder de pesca dentro de una reglamentación de capacidad. Más generalmente, los avances tecnológicos reducirán con el tiempo la efectividad de cualquier reglamento basado en la capacidad de flota mediante el incremento de la efectividad de un buque de cualquier tipo. Esto necesita ser tomado en cuenta en cualquier reglamento de este tipo. La experiencia demuestra que innovaciones técnicas y cambios en las prácticas de pesca pueden mermar rápidamente los beneficios de una reducción de los insumos de pesca, y requerir una mayor reducción de la capacidad. Sin un sistema de gestión basada en derechos, los reguladores y los ar-

Descripciones de tipos de derechos

1. Acceso abierto significa acceso ilimitado a un recurso.
2. Propiedad colectiva significa uso exclusivo de un recurso por un grupo. El ingreso limitado, que limita el acceso a una pesquería, puede ser considerado una forma de propiedad colectiva. Las cooperativas de pesca, en las que un grupo de buques posee el derecho de pesca, son otra forma de propiedad colectiva. Los derechos espaciales o derechos territoriales de uso para las pesquerías (DTUP) son una forma de propiedad colectiva definida en un espacio particular. La propiedad colectiva incluye propiedad que posee un país, en la que se asigna la autoridad para establecer reglas a una agencia pública, y los ciudadanos tienen derecho a usar el recurso dentro de las reglas establecidas.
3. Propiedad privada asigna posesión a personas específicas. Garantiza a los propietarios control del acceso a su parte del recurso y el derecho del conjunto de usos y beneficios socialmente aceptables. Una cuota individual transferible (CIT) es un derecho a una porción del nivel objetivo sostenible de captura en una pesquería.
4. Los derechos de uso son diferentes de los derechos de propiedad. Los derechos de propiedad implican “posesión” de la población recurso misma, pero los derechos de uso no. Los derechos de uso tienen que ver con utilización exclusiva o derechos de acceso. Los gobiernos suelen retener posesión de la propiedad y otorgan el derecho de uso a individuos o grupos. Por ejemplo, los gobiernos pueden retener posesión de las CIT, pero arrendar los derechos de uso en la forma de derechos anuales de captura (DAC).

madores se encuentran enzarzados en una batalla continua de readquisiciones y expansión de la capacidad y el esfuerzo.

Cada nuevo participante en una pesquería trae consigo más capacidad y presiones adicionales sobre la gestión. Por lo tanto, limitar el ingreso es un elemento clave y primer paso para contener la capacidad. El derecho internacional, tal como queda reflejado en instrumentos tales como la CONVEMAR¹, UNFSA² y los tratados de OROP, brinda apoyo para la limitación del ingreso. En las pesquerías atuneras internacionales, son necesarios métodos específicos para tratar las opciones con respecto a la capacidad no usada, con o sin límites de tiempo, los países costeros en desarrollo, y los planes de expansión de flota de los países costeros y de aguas lejanas.

2.2. Experiencias con el uso de derechos para eliminar limitaciones

Determinación del sistema de derechos más apropiado: La forma de los derechos de pesca y las posibilidades de éxito de la gestión dependen en gran parte del tipo de sistema de derechos de propiedad. Los sistemas de gestión pueden estar basados en una amplia gama de tipos de derechos, en un continuo desde el acceso abierto a la propiedad colectiva a la propiedad privada, según las características de los usuarios del recurso y los que toman las decisiones. Este continuo de derechos refleja un aprovechamiento del recurso siempre más exclusivo.

Cuál conjunto de derechos de propiedad de pesca surge depende de las limitaciones políticas en vigencia y la capacidad de los usuarios de manejar sus actividades, incluyendo su capacidad de excluir a otros. Por ejemplo, los gobiernos a menudo establecen leyes que prohíben el traspaso del derecho de excluir a otros del recurso, lo cual limita los tipos de regímenes de propiedad que podrían ser desarrollados. La experiencia ha mostrado que cuando los recursos están bien definidos, los costes y beneficios pueden ser repartidos más claramente, y hay una mayor probabilidad que surjan derechos de propiedad privada, tales como las CIT, que son un derecho a una porción de la captura objetivo total sostenible, o las CIE, que son un derecho a una porción del esfuerzo total sostenible. La propiedad privada reduce más directamente los costes de aprovechar el recurso al hacer los costes y beneficios enteros claros a los que toman las decisiones.

Cuando los recursos están menos bien delimitados y definidos, los usos se encuentran más mezclados, los es más difícil repartir los costes y beneficios entre individuos, y es más probable una propiedad colectiva. La propiedad colectiva es asimismo más probable cuando los que toman las decisiones son más numerosos y heterogéneos, la distribución de los costes y beneficios es difícil, y los recursos son más compartidos. La propiedad colectiva puede funcionar eficazmente cuando el grupo es pequeño en número y más homogéneo, y sus miembros comparten objetivos.

Pueden surgir también formas de propiedad híbridas, en los que algunos aspectos son propiedad colectiva y otros propiedad privada.

Estimación de los beneficios económicos mejorados, evaluando la factibilidad política de la transición: Las razones más persuasivas por adoptar una gestión de pesquerías basada en derechos es que facilitará una pesquería sostenible y generará un flujo mayor de beneficios económicos futuros generados por el valor incrementado de la pesquería. En el caso de las pesquerías atuneras internacionales, se necesita estimar el grado de los beneficios económicos y para el recurso pesquero, y desarrollar programas para abordar preocupaciones socioeconómicas y ambientales.

Aun con un caso fuerte para la transición a una gestión basada en derechos, su aplicación necesitará un análisis detallado por los interesados de su factibilidad política. Se puede persuadir a los interesados – ya sea países, armadores o tripulantes de buques pesqueros, o trabajadores en plantas enlatadoras – a adoptar una gestión de pesquerías basada en derechos si tienen la posibilidad de ganar una porción de este flujo de beneficios incrementado. Aquellos que posible o probablemente puedan ser perjudicados por el cambio

¹ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

² Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces

podrían comprometerse a la transición si se les ofreciera compensación, por ejemplo a través de un programa de readquisición de buques o licencias.

Limitación de ingreso: Limitar el ingreso es típicamente el primer paso de gestión tomado al establecer un sistema de gestión basada en derechos, con base en el principio de acceso exclusivo a la pesquería para un grupo de buques. El ingreso limitado en el caso de las pesquerías atuneras implica una combinación de acceso limitado a jurisdicciones nacionales y a alta mar. El ingreso limitado ayuda a desarrollar un ambiente que alinea los incentivos de los pescadores individuales con los objetivos sociales y en el cual los pescadores pueden trabajar conjuntamente para lograr la sustentabilidad. Por lo tanto, el ingreso limitado puede ser usado como parte del esfuerzo a mayor plazo para introducir una gestión basada en derechos para tratar la situación de pesquerías existentes.

El ingreso limitado es un derecho imperfecto, porque no define un vínculo exclusivo a la captura. No obstante, limitar el ingreso es un requisito indispensable para un programa de readquisición de capacidad, ya que define la lista de pescadores y/o buques elegibles, y de otra manera los buques ingresarán a la pesquería a medida que mejoren las condiciones después de una readquisición. El ingreso limitado es a menudo introducido con base en el *estatu quo*, o sea, en el historial del pescador en la pesquería.

El ingreso limitado está todavía por ser introducido plenamente en las pesquerías atuneras. El Registro Regional de Buques cerrado de la CIAT es una forma de ingreso limitado. Es el sistema de ingreso limitado más avanzado entre las OROP, pero necesita todavía ser mejorado y fortalecido.

Las soluciones globales de gestión atunera requieren un registro internacional global de buques para sustentar las disposiciones de ingreso limitado. Los participantes en la Reunión subrayaron la importancia de que cada organización regional de gestión atunera entendiera las disposiciones de ingreso limitado de cada una de las otras.

Por ejemplo, los sistemas de gestión atunera del Océano Pacífico oriental y occidental están conectados mediante un solapamiento de las jurisdicciones de gestión, los movimientos de los atunes entre jurisdicciones, y algunas flotas comunes. Dentro del área de la Convención de Pesca del Pacífico Occidental y Central, los ocho países isleños del Pacífico en el Acuerdo de Nauru han reemplazado recientemente el sistema previo de ingreso limitado de buques con un sistema de limitación de días de pesca, el *Vessel Day Scheme* (VDS). Esto es una forma de esfuerzo individual transferible y representa un sistema de gestión basada en derechos. Los participantes en la Reunión tomaron nota del VDS, y reconocieron que hacía falta más información para comprender sus objetivos y operaciones en reducir la captura de especies clave como patudo.

Programas de readquisición: Las readquisiciones de buques, artes, o derechos (tales como derechos de captura) de pesca pueden facilitar una transición a un objetivo a mayor plazo de la gestión basada en derechos. Las readquisiciones no son necesariamente esenciales para el cambio a gestión basada en derechos, porque la reestructuración interna de una industria después de la introducción de la gestión basada en derechos reducirá el número de buques. Las readquisiciones pueden, no obstante, constituir un factor importante en la facilitación de un cambio a la gestión basada en derechos, ya que contribuirán a la transición económica mediante la compra de inversiones no recuperables en capacidad humana y tecnológica. No obstante, las readquisiciones que no son seguidas por un marco basado en derechos no cambian el incentivo subyacente de añadir capacidad. Las readquisiciones en una pesquería atunera multinacional necesitan ser realizadas por múltiples naciones. Son necesarias readquisiciones multilaterales en una pesquería atunera transnacional; de otra forma, las readquisiciones unilaterales por un solo país eliminan simplemente la capacidad de pesca de la nación misma y abren la puerta a oportunidades de pesca parásita por otros países.

En una pesquería atunera transnacional, las readquisiciones y su financiamiento podrían tener que estar basadas en países individuales, cada uno de los cuales debe comprender que la readquisición es en su mejor interés. Las readquisiciones pueden también ser ajustadas para tener en cuenta la expansión de las actividades económicas por los países costeros. Mecanismos compensatorios pueden resolver asimetrías

entre naciones.

Las readquisiciones pueden ser realizadas en rondas múltiples, a menudo debido a limitaciones presupuestarias, pero también puede haber ventajas relacionadas con el aprendizaje a medida que la autoridad de readquisición adquiere más información y experiencia. A la inversa, a medida que el número de buques disminuye debido a las readquisiciones, los costes pueden a veces ir en aumento. Las rondas múltiples facilitan también el ajuste de las readquisiciones por arte o método de pesca. Las readquisiciones son a menudo efectuadas mediante subastas inversas, en las que los propietarios del buque o de los derechos fijan un precio que la autoridad de readquisición puede aceptar o rechazar, empezando con el precio más bajo, el segundo más bajo, y así sucesivamente. El mercado de readquisiciones dispone de más información que el método alternativo de un precio fijo ofrecido por la autoridad de readquisición, por lo que una subasta inversa tiene el potencial de una mayor relación coste-efectividad. En el área de la CIAT, las readquisiciones podrían estar encaminadas a reducciones en el uso de artes, tales como redes de cerco o palangres, en general, o de métodos específicos de pesca, tales como la pesca con red de cerco asociada con delfines o con plantados, a fin de lograr objetivos de bien público, tal como la conservación de la biodiversidad.

Los programas de readquisición pueden comprar el buque y/o la licencia. Si se compra solamente la licencia o derecho, el buque tiene libertad para pescar en otros lugares. Si se compra el buque solamente, y no el permiso, el poseedor del permiso puede comprar otro buque (a menos que el programa se lo impida). Si se compra la licencia y el buque, el precio incluye el valor de ambos bienes. Muchos programas han de comprar muchos buques o derechos de acceso debido a la capacidad latente (buques de baja actividad). La compra de buques de alta actividad puede ser caro y consumir rápidamente el presupuesto entero, pero comprar solamente un número limitado de buques. Las subastas inversas, en las que el comprador alza el precio, son la forma de readquisición más común. Aun con estos intentos de controlar los precios, las readquisiciones pueden ser costosas. Preocupaciones adicionales pero relacionadas incluyen decidir si desguazar buques o limitar su uso en otra pesquería, para evitar efectos indirectos adversos en otras pesquerías.

Las readquisiciones por el gobierno japonés y la Organización para la Promoción de la Pesca Responsable (OPRT) de buques palangreros grandes supercongeladores durante 1999-2003 brinda un caso de estudio relevante de una readquisición internacional. Este programa por los gobiernos e industrias japoneses y taiwaneses consistió en los cinco pasos siguientes, dos nacionales y tres multilaterales. En primer lugar, el gobierno japonés proveyó US\$ 350 millones para readquirir buques y cancelar las licencias del 20% (o 132 buques) de sus propios palangreros. Los pagos fueron realizados solamente después de confirmado el desguace. El coste final fue aproximadamente dos tercios del coste esperado. En segundo lugar, el gobierno y la industria taiwaneses readquirieron y desguazaron 183 buques y cancelaron sus licencias. Estos buques eran de su propio pabellón o construidos en Taiwán y enarbolando pabellones de conveniencia. El coste estimado fue de US\$ 270 millones. En tercer lugar, el gobierno japonés hizo un préstamo de unos US\$ 32 millones a la OPRT para readquirir y desguazar 62 palangreros de pabellón de conveniencia, construidos originalmente en Japón pero actualmente propiedad de empresas taiwanesas. En realidad, solamente 43 de estos palangreros fueron eliminados. Este préstamo está siendo pagado por contribuciones especial de pescadores palangreros japoneses y taiwaneses, relacionadas en parte con la cantidad de pescado descargado. En cuarto lugar, 69 palangreros de pabellón de conveniencia fueron transferidos a pabellón de Vanuatu o Seychelles, cada buque pagando US\$ 2 millones. El número correspondiente de licencias japonesas fue cancelado. En quinto lugar, cualquier palangrero supercongelador no registrado con la OPRT sería considerado buque INN.

El programa de readquisición redujo el número de palangreros considerados buques INN por la OPRT de unos 300 a 30, y redujo el tamaño total de la flota de palangreros grandes considerablemente. No obstante, en contra de las expectativas, estas reducciones no resultaron en tasas de captura mayores ni un aumento del precio del producto, debido más probablemente a incrementos del esfuerzo de los palangreros pequeños costeros y de las actividades de engorde de atunes, y a capturas altas continuadas de atunes ju-

veniles por buques de cerco.

Fondos de inicio: Son necesarios fondos de inicio para posibilitar la transición de una gestión de pesquerías basada en derechos mediante la financiación de tanto las readquisiciones para reducir la capacidad como la compensación para los interesados que sean perjudicados inicialmente. A la larga, los fondos de inicio pueden ser pagados de los beneficios económicos futuros generados por el valor incrementado de las pesquerías.

La financiación de una readquisición multilateral puede implicar un préstamo de una institución internacional. Este tipo de préstamo puede requerir que se preste directamente a los países participantes que serán responsables de pagar el préstamo. Los países pueden imponer impuestos sobre las descargas para pagar el préstamo, bajo la premisa que menos buques que capturan la misma cantidad de pescado pueden gozar de ganancias mayores y costes más bajos por economías de escala. No se esperarían precios más altos si se generara el mismo suministro de pescado.

Intervención por terceros: un tercero puede facilitar la transición a un sistema de gestión basada en derechos mediante la provisión de acceso a fondos de inicio y/o una gestión responsable de los mismos. Un tercero debería tener buena reputación por su integridad, la capacidad de ayudar a superar conflictos de intereses, experiencia con la planificación y gestión del desarrollo, conocimientos de instrumentos financieros, y la capacidad de exigir responsabilidad de países y OROP.

El papel de las OROP: las OROP poseen los conocimientos de las pesquerías atuneras, el marco administrativo, y algunos de los sistemas de gestión necesarios para facilitar la transición a la gestión basada en derechos. Las OROP pueden también establecer un ingreso limitado, condición necesaria para la gestión de pesquerías basada en derechos.

Aplicación de un sistema de gestión basada en derechos: Es necesario hacer respetar los derechos de propiedad, y hay pocas alternativas efectivas para las pesquerías en alta mar. La aplicación de reglamentos y gestión basada en derechos en las pesquerías internacionales implicará probablemente medidas comerciales aplicadas de forma aceptable a la Organización Mundial del Comercio, y denegación de acceso a aguas y puertos nacionales. Las medidas comerciales pueden limitar las importaciones, descargas y transbordos de pescado a aquél que es capturado dentro del marco regulador.

Actualmente, algunas OROP usan versiones de medidas comerciales para promover la participación y el cumplimiento. Algunos gobiernos, y Estados Unidos y la Unión Europea (UE) en particular, están considerando una aplicación más amplia de medidas comerciales a todas las importaciones. Los componentes específicos de las medidas comerciales incluyen: (1) listas de buques con (o sin) derecho a pescar en una cierta área; (2) documentación de la captura o comercio; (3) seguimiento de los buques; y en última instancia, (4) denegación por miembros de importaciones de pescado sin documentación. Algunas OROP han probado versiones de este método, más ampliamente la CICAA y la CCRVMA, y a través de los requisitos de documentación han reducido la pesca realizada afuera del proceso regulador y alentado a los estados a unirse a la organización o a cooperar con ella. Las dificultades potenciales con las medidas comerciales incluyen las obligaciones integrales de documentación/seguimiento, aunque éstas podrían también ser parte de la documentación de las CIT, y que el uso de medidas comerciales requiera la participación de los estados principales de mercado y descarga.

Los instrumentos de mercado tales como la ecocertificación y el etiquetado de país (o aguas) de origen podrían ser explorados más extensamente por su potencial de ayudar la aplicación y la concienciación de la sustentabilidad del recurso atunero. Los programas de certificación, que certifican el cumplimiento con los criterios de sustentabilidad, incluyendo la condición de las poblaciones y los métodos de captura, pueden brindar incentivos adicionales para todos los involucrados en la captura y consumo del atún. El APICD fue resultado de los embargos por EE.UU. de las naciones que pescaban atunes en asociación con delfines; su objetivo fue reducir la mortalidad de delfines causada por la pesquería a niveles biológicamente insignificativos, y así conseguir acceso al mercado estadounidense. Un programa global para el atún, por el estilo del programa FishWatch del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de EE.UU., que

provee a los consumidores los datos que necesitan para elecciones fundamentadas con respecto a los mariscos, podría apoyar instrumentos orientados al mercado.

El Seguimiento, Control y Vigilancia (SCV) sustenta cualquier forma de gestión basada en derechos. Un sistema de SCV observa las actividades de la industria pesquera como parte del seguimiento, cumplimiento, y aplicación. La aplicación de cualquier derecho de uso o propiedad es fundamental para su uso exclusivo, la adhesión a las reglas y leyes de su operación y el sistema de gestión de pesquerías en general del cual el derecho forma parte, y la efectividad del derecho en general. Por ejemplo, sin un SCV en pleno funcionamiento, el número de buques que operan en la pesquería puede crecer más allá del límite de un sistema de acceso limitado, y un SCV efectivo facilita el cumplimiento con cuotas individuales y ayuda a limitar el descarte de capturas excesivas. Una tarea secundaria pero importante es la recolección de los datos que sustentan la gestión de las pesquerías y las evaluaciones de las poblaciones. La mayoría de estos datos provienen de la pesquería comercial, y la capacidad de los científicos de hacer predicciones exactas sobre las tasas sostenibles de captura está relacionada directamente con lo completo, exacto, y oportuno de estos datos.

El SCV es una cuestión que abarca todas las formas de derechos de propiedad y uso, hasta el acceso abierto, debido a la necesidad de seguimiento y evaluaciones científicas. Los derechos más débiles suelen requerir datos menos detallados, exactos, y oportunos para la aplicación y funcionamiento del derecho. El acceso limitado requiere verificación del número y a veces el tamaño de los buques. Los derechos de captura transferibles requieren más información, incluyendo datos exactos, oportunos, y completos sobre quién posee la cuota, incluyendo transferencias, capturas individuales para asegurar que las porciones de la cuota no sean superadas, y la base de datos científica. Los datos sobre las capturas con cuota no pueden depender simplemente de registros personales, sino que requieren datos que sean fácilmente accesibles y verificables por terceros. Se requieren datos exactos y oportunos sobre las transferencias de cuotas para cuadrar las cuotas y capturas con las porciones de cuota.

Cierta información de SCV es común a todas las formas de derechos de propiedad. Restricciones de artes de pesca y vedas de tiempo y área para los fines de sustentabilidad requieren SCV en la forma de observadores a bordo y/o inspecciones periódicas en el mar, ya que las inspecciones en tierra pueden ser fáciles de evitar. Las transferencias de capturas en el mar pueden ser usadas para ocultar deliberadamente la identidad del buque pesquero, para rebasar los límites de captura o de cuota válida, o prohibiciones para otros fines de sustentabilidad, y necesitan ser tratadas en cualquier forma de gestión basada en derechos con Capturas Totales Permisibles (CTP) u otros requisitos de sustentabilidad. Los datos de captura a bordo (incluyendo la composición por especies) son solamente estimaciones, y normalmente no se obtiene información exacta y precisa hasta que tenga lugar la primera transacción comercial, típicamente durante la descarga. Informes de descarga deliberadamente falsos distorsionan las evaluaciones subsiguientes de las poblaciones, el cumplimiento con las CTP y otros reglamentos, y el funcionamiento de cualquier forma de derechos con cuotas. Una preocupación con capturas incidentales es también común en la gestión basada en derechos, y un SCV que captura información exacta sobre las capturas incidentales que son descartadas en el mar puede ser importante.

El SCV depende de normas sociales, tales como la confianza que los pescadores respetarán las reglas, reglamentos, y leyes por su propia cuenta, pero verificación y documentación siguen siendo no obstante importantes para la sanción de los violadores, las evaluaciones de poblaciones, y el desarrollo de metas de captura objetivo sostenible. Los requisitos de información aumentan con derechos más fuertes e integrales. Sanciones por incumplimiento de reglamentos deberían también ser acompañadas por lo confianza de cada poseedor de un derecho que todos los demás están cumpliendo con las reglas y leyes, de otra forma los incentivos para el cumplimiento disminuyen. La confianza que existe una alta probabilidad que se pueda detectar cualquier incumplimiento, con muy poca posibilidad de error, requiere un SCV efectivo.

Todas las opciones de SCV tienen costes directos. Los sistemas de observación a bordo implican altos costes directos, que aumentan con mayores niveles de cobertura, pero los observadores, y especialmente las altas tasas de cobertura por observadores, ayudan a asegurar los datos de calidad máxima para fines

científicos. Algunos observadores son solamente científicos, pero otros contribuyen al cumplimiento mediante informes de los lugares pescados, tiempo de pesca, niveles de captura y composición por especies, edad del pescado, tipo de arte o método de pesca usado, descartes, descartes selectivos, excesos de cuota, captura incidental, y otros aspectos de ese tipo.

El SCV sostiene la gestión basada en derechos, pero la gestión basada en derechos también facilita el SCV al establecer incentivos para proveer datos exactos y oportunos y para el cumplimiento. La gestión basada en derechos brinda incentivos económicos positivos para los poseedores de los derechos para cumplir con los requisitos de provisión de datos y con los límites de cuota (y a veces de captura incidental), porque las acciones que se tomen que perjudiquen el recurso reducen el valor no sólo de los derechos de los otros poseedores, sino también el de su propio derecho. Por lo tanto, la gestión basada en derechos ayuda a establecer incentivos para la autoaplicación y el autocumplimiento, ambos de los cuales sirven para reducir los costes de SCV costes asociados con la gestión de comando y control. En contra de esta tendencia hacia una minimización de los costes de SCV con la gestión basada en derechos va el aumento del requisito de datos e información en general, aunque estos costes suelen ser siempre más cubiertos por los poseedores de los derechos a medida que los derechos se vuelven más completos. Aunque los incentivos crecen que los poseedores de los derechos se responsabilicen en la aplicación mutua y las actividades de SCV, es probable que algunas actividades sigan radicados en el estado miembro, ya que los derechos de propiedad de la población recurso y el área de pesca son retenidos por el estado, y algunas funciones son invariablemente retenidas por la autoridad de gestión y el estado. En última instancia, el SCV requiere alguna forma de seguimiento, auditoría, y actividades relacionadas verificables ajenas a los poseedores mismos de los derechos. Las pesquerías transnacionales requieren además que el SCV y la aplicación traten las amenazas de los buques de fuera del sistema de OROP (o sea, miembros y no miembros cooperantes).

Hay disponible un gran conjunto de opciones de SCV, incluyendo un registro de buques, cuadernos de bitácora, sistemas de seguimiento de buque (*Vessel Monitoring Systems*, o VMS), seguimiento en tierra, observadores, vigilancia por buques y aviones patrulleros, abordaje e inspección en el mar, seguimiento por vídeo a bordo, auditoría de los registros de las empresas, y documentación de las capturas y el comercio. Los registros de buques son tal vez el requisito más fundamental, aunque establecerlos, mantenerlos y actualizarlos puede implicar tiempo y gastos considerables, especialmente en las pesquerías transnacionales. Los requisitos de los registros, y su cumplimiento y mantenimiento son considerablemente diferentes entre las OROP, y el proceso de Kobe recomienda una armonización de los registros de todas las OROP. Las bitácoras de los buques incluyen registros de captura, posición y hora, condiciones ambientales, y otra información; pueden ser usados para el cumplimiento y, en algunas instancias, pueden suministrar a los científicos información detallada. En el Pacífico, las bitácoras son mantenidas por todos los buques en el área de la CIAT, pero no siempre en el área de la WCPFC, excepto dentro de las ZEE. Las bitácoras electrónicas y los informes en tiempo real pueden ser usados como indicación de si un buque está en una zona aprobada de pesca o no y para un seguimiento en tiempo casi real, especialmente en las pesquerías de cuota. El VMS da seguimiento a la posición, horario, y desplazamientos de los buques pesqueros individuales para asegurar que no haya pesca en zonas vedadas o durante temporadas prohibidas, y que el pescado es capturado donde fue reportado. El VMS es usado actualmente para rastrear a los buques electrónicamente, y podría ser conectado con bitácoras electrónicas. El VMS está centralizado en la WCPFC; previamente sólo en las aguas de la Forum Fisheries Agency, pero ahora el sistema ha sido fusionado con el sistema de la WCPFC. Además de la vigilancia pública, los armadores están interesados en dar seguimiento a sus propios buques.

El seguimiento en tierra después de cada viaje de pesca implica medir el pescado, la composición por especies, y las frecuencias de talla. También verifica las capturas y brinda informes básicos. Pueden surgir problemas de muestreo. La independencia de los que realizan el control en tierra y el observador a bordo garantiza que no exista conflicto de intereses. En los sistemas basados en derechos que usan cuotas, se exige de los pescadores transmitir su captura estimada, hora y puerto de descarga antes del arribo, lo cual asegura que no se descargue pescado sin que sea controlado. Los equipos avanzados de radar y navega-

ción incrementan la efectividad de la vigilancia por gobiernos u OROP. Los buques patrulleros de alta velocidad pueden servir de elemento disuasivo. Los aviones son menos efectivos en general, excepto para el seguimiento de áreas y temporadas vedadas, pero pueden identificar buques pesqueros para una inspección más detallada por un buque patrullero. Observadores independientes y oficiales de aplicación pueden usar los abordajes en el mar desde buques patrulleros para examinar las capturas en las bodegas, el cumplimiento del arte de pesca, y otros reglamentos. Actualmente, no existen programas de abordaje e inspección en el mar en el Pacífico oriental, pero hay acuerdo en el Pacífico occidental y central que cualquier miembro cualificado en el área de la convención puede abordar e inspeccionar en alta mar, pero no en una ZEE salvo con acuerdo previo. Las descargas por buques o empresas individuales pueden ser verificadas mediante una auditoría detallada de los registros financieros de la empresa, sacando así a la luz discrepancias entre las capturas y las ventas. Observadores a bordo son usados por la CIAT, que cuenta con un sistema modelo, basado en el APICD, con cobertura al 100%, aunque esto no es estrictamente un requisito de la CIAT. Tal como se comentó anteriormente, los observadores pueden desempeñar papeles científicos y de cumplimiento, pero se recomienda minimizar el papel de cumplimiento de los observadores porque se encuentran afuera en el mar con los pescadores en un espacio encerrado durante períodos largos. Una vez terminada la observación a bordo como tal, se incurre en costes de repasar los datos con el observador, y de compilar y almacenar los datos. Una alternativa a los observadores a bordo es el seguimiento a bordo por vídeo, con una cámara o más en el buque. Las cámaras están selladas para evitar ajustes no autorizados, y programadas para filmar automáticamente record cuando se use equipo apropiado, y subsecuentemente las grabaciones son sacadas y revisadas por la autoridad apropiada. Son una alternativa más barata que los observadores a bordo, pero el seguimiento por vídeo es menos efectiva y generalmente produce solamente información limitada y específica. La documentación de captura y comercial tiene funciones de SCV para los tanto de sustentabilidad como de aplicación y cumplimiento de la gestión de cuotas. Las pesquerías atuneras transnacionales típicamente implican un comercio internacional considerable en pescado, lomos, y productos procesados, por lo que información exacta sobre el comercio, con vínculos a las capturas, ayuda a asegurar el SCV.

Las medidas comerciales, actuando como amenaza creíble, son uno de los pocos incentivos económicos negativos para hacer valer los derechos de propiedad, la participación (o cooperación) con las OROP, y la conservación de pesquerías y las medidas de gestión en general. Las dos medidas comerciales básicas son la prohibición de importaciones y prohibición de descargas; otras medidas tienen que ver con el uso de puertos, y transbordos de miembros y no miembros cooperantes de una OROP que no cumplen y pescadores INN. La documentación de capturas y comercio es fundamental para medidas comerciales efectivas. Por ejemplo, capturas provenientes de fuera del área de una OROP requieren documentación de dónde, cuándo, y cómo el pescado fue capturado, atestiguada por una autoridad estatal. Los estados miembros pueden prohibir importaciones o transbordos de pescado de miembros sin documentación correcta de captura o de estados cuyos buques pescan fuera del marco del proceso regulador de las OROP. Surgen dudas, tales como la aplicación interna de las medidas comerciales, la legalidad de ciertas medidas de los estados de puerto, tales como el grado de control que el estado de puerto puede ejercer sobre un buque, la falsificación de información, las dificultades de trazar pescado desde la captura hasta el mercado, consistencia entre las OROP, y la legalidad de ciertas aplicaciones de medidas comerciales.

3. ALGUNAS OPCIONES PARA LOS SISTEMAS DE GESTIÓN BASADA EN DERECHOS EN LAS PESQUERÍAS ATUNERAS INTERNACIONALES

La reunión discutió varias opciones de sistemas basado en derechos para las pesquerías atuneras en el Pacífico oriental, y las comparó con el *estatu quo*. Estas incluyeron CIT universales, asignaciones nacionales, y el uso de una estructura corporativa que sería propiedad de los poseedores de cuotas o de los gobiernos. Este segundo arreglo podría ser desarrollado de varias maneras; las características clave son internalizar los costes de transacción y separar los derechos de propiedad de los derechos de gestión y captura. Para fines comparativos, se examinó un modelo corporativo particular. Es necesario más trabajo para desarrollar estos modelos.

Generalmente, la gestión actual de la pesquería por la CIAT deja el derecho de capturar pescado como propiedad colectiva gozada por los pescadores de los miembros o no miembros cooperantes. Hay asignaciones anuales nacionales para el atún patudo capturado con palangre, y restricciones del esfuerzo de pesca para la pesca de cerco. En la pesquería de cerco existe un arreglo complejo de propiedad, en el cual la pesca queda sujeta al ingreso limitado controlado por el Registro Regional de Buques de la CIAT, pero los buques cerqueros pueden ser eliminados del Registro por su gobierno. Las posiciones en el Registro son transferibles. Generalmente, las reglas de gestión son aplicables al Océano Pacífico oriental entero, incluyendo aguas bajo jurisdicción nacional, pero han sido usadas vedas de áreas relativamente pequeñas para reducir las capturas de atunes pequeños. La CIAT puede establecer CTP, límites de esfuerzo, y dar seguimiento a la captura y esfuerzo con respecto a los límites. Mantiene el Registro Regional de Buques, y opera un programa de observadores para la pesquería de cerco que da seguimiento a las capturas de especies objetivo y asociadas.

Los miembros de la CIAT son responsables de tomar e instrumentar las decisiones de la Comisión, instrumentar medidas para su propio bien público en aguas bajo jurisdicción nacional, y aplicar todas las medidas. Algunos miembros otorgan licencias a buques pesqueros extranjeros para pescar en sus zonas bajo jurisdicción nacional.

Los participantes de la industria pesquera son responsables de reportar los datos oportunamente a la CIAT o el gobierno y del cumplimiento con las reglas de la CIAT, y de tener un papel asesor en la gestión. Según se requiera, pagan por licencias para acceso a las ZEE y/o contribuciones a la CIAT.

El sistema actual no produce alquileres del recurso importantes, que en su mayoría son generados por las cuotas por las licencias para acceso a las ZEE.

3.1. Asignaciones nacionales

En este caso, los países participantes acuerdan explícitamente porciones de los derechos de uso de las poblaciones de atunes. Estos derechos pueden ser definidos como (i) una fracción de la captura total permisible, o (ii) una fracción de la capacidad de flota total permitida. Cada país es entonces responsable de decidir cómo sus pescadores, o aquéllos a quienes autorice para usar estos derechos, los usarán. Está ahora bien establecido que se obtendrán beneficios económicos mejores si la cuota de pesca de un país es dividida en porciones que son asignadas entre sus empresas pesqueras y hechas transferibles, para que aquéllos que estén dispuestos a pagar más por estos derechos puedan obtenerlos de aquéllos que estén dispuestos a deshacerse de los mismos. Como más seguros y mejor especificados estos derechos, mejores los beneficios económicos que se pueden esperar. En el caso de los derechos definidos como porciones de la capacidad de flota, existe menos experiencia en la cual basarse.

De estas dos opciones, se prefiere generalmente la asignación de cuotas de captura porque elimina todos los incentivos para una carrera de captura. Las cuotas de captura tratan directamente el problema fundamental, o sea, limitar la captura total de una población a lo que soportará la población, dada la condición de la población en ese momento y tomando en cuenta el efecto de las capturas actuales sobre la capacidad de rendimiento futura de la población. Cabe destacar que el método de asignación de cuotas de captura funcionará únicamente si las naciones participantes están dispuestas a limitar la captura total de la forma descrita. Existen muchos ejemplos de métodos de cuotas de captura que lograron poco o nada porque las naciones ocultaron sus diferencias con un incremento de la cuota de captura total a un nivel que acomoda todas sus reivindicaciones pero es va mucho más allá de lo que las poblaciones son capaces de soportar.

Se deben fijar cuotas de captura separadas para cada población. Además, podría ser necesario fijar cuotas específicas para tipos de arte específicos, porque las capturas tomadas en una pesquería pueden a la larga afectar las posibilidades de captura en otra. Un ejemplo es la pesquería de cerco, que en algunos casos, o muchos, explota los atunes de grupos de edad joven, los que, si no fuesen pescados, estarían a la larga disponibles a la pesquería de palangre. Podría ser necesario fijar cuotas de captura total para varias flotas que pescaran la misma población, tales como la pesca de cerco con plantados, la pesca de cerco sobre atunes no asociados, la pesca de cerco de atunes asociados con delfines, y la pesca con palangre.

Debido en parte a que se deben fijar CTP diferentes para pesquerías diferentes, pero también a las dificultades para dar seguimiento a las capturas, podría ser preferible limitar la pesquería mediante una capacidad de flota total en lugar de cuotas de captura. Es fácil dar seguimiento a la capacidad de la flota, ya que ha sido definida en unidades fáciles de observar como capacidad de las bodegas. El problema con este método es que estas definiciones pueden tener una relación tenue con el poder de pesca del buque y la cantidad de pescado que es capaz de capturar en un momento dado. Además, incentiva a evitar estos reglamentos mediante la maximización del poder de pesca de un buque para cualquier definición de su capacidad, tal como se describe en la Sección 2 sobre limitaciones. La reglamentación de la capacidad de flota puede ser suplida por la reglamentación de la intensidad del aprovechamiento mediante un máximo permisible de días de pesca, según la condición de las poblaciones de peces en cualquier momento.

3.2. CIT universales

Las CIT universales implican el establecimiento de una captura total permisible, con derechos a la captura asignados a empresas pesqueras individuales. Esto implica que los países acordarían abandonar su derecho a controlar los derechos individuales de captura. Los derechos en la pesquería sería porciones (fracciones) de la CTP, y serían propiedad a perpetuidad o para un período largo y podrían ser comprados o vendidos libremente. Cada año, un derecho generaría un derecho de captura anual (DCA) igual a la fracción de la CTP representada por el derecho. Los derechos en la pesquería y los DCA podrían ser comprados o vendidos independientemente. Los DCA podrían ser especificados por tipo de arte o método, para tomar en cuenta los distintos efectos de la pesca asociada con cada tipo de arte; por ejemplo, una porción de la CTP podría generar 3 toneladas de atún capturado con palangre, pero solamente 2 toneladas de atún capturado con red de cerco. Las cuestiones espaciales podrían ser tratadas dividiendo la CTP o bien cualificando los DCA. El sistema podría incluir límites sobre la agregación de cuotas y/o una limitación de los lugares donde el pescado puede ser descargado.

La CIAT sería responsable de fijar las CTP y cualquier tasa de DCA diferencial, proveería servicios tales como el seguimiento en el área a través de su programa de observadores y seguimiento en puerto, recolectaría la mayoría de los datos, y brindaría asesoramiento científico.

Los miembros serían responsables de las decisiones de la CIAT y de asegurar el cumplimiento con las medidas de gestión por los buques de su propio pabellón, y podrían instrumentar medidas adicionales en las aguas bajo su jurisdicción. En algunos casos, los miembros recolectarían datos y los proveerían a la CIAT.

Los participantes de la industria pesquera serían responsables de proveer datos a la CIAT o gobierno de forma oportuna y del cumplimiento con las reglas de la CIAT, y desempeñarían un papel asesor en la gestión, particularmente con respecto los niveles económicamente óptimos de las CTP.

Los alquileres del recurso, en parte o en su totalidad, corresponderían a los miembros mediante mecanismos que podrían incluir subastas de cuotas, impuestos sobre descargas, y cargos por alquiler de cuotas.

3.3. TunaCorp

Con este sistema, se establecería una corporación (TunaCorp), que sería propiedad de los miembros de la CIAT, con porciones en proporción a su interés de propiedad en los derechos de pesca. Cada año los países conferirían los derechos de captura (DCA) generados a TunaCorp, para que fuesen administrados con la meta del máximo beneficio económico. Las asignaciones nacionales de DCA podrían ser distribuidas de varias maneras, y podrían ser limitadas de conformidad con las políticas del miembro con cuyos derechos estén asociados. Ejemplos de limitaciones serían un requisito de descargar atún en los puertos de un miembro, o limitar las asignaciones a buques que enarbolan el pabellón de un miembro. El sistema podría usar mecanismos similares a aquéllos del sistema de CIT universales para tratar cuestiones espaciales.

Al igual que con el modelo nacional, los países participantes acordarían porciones explícitas de los derechos de uso de las poblaciones de atunes. Estas porciones serían los derechos en la pesquería expresados

como porcentaje de la CTP, y serían propiedad a perpetuidad y podrían ser comprados o vendidos libremente. Al igual que con el modelo de CIT universales, cada año un derecho generaría un DCA igual a la fracción de la CTP representada por el derecho. Los derechos en la pesquería y los DCA podrían ser comprados o vendidos independientemente, y podrían ser especificados por especie, tipo de arte, u otro calificador, según se requiriera.

Los miembros de la CIAT desempeñarían los mismos papeles en el establecimiento del marco de gestión que en el sistema de CIT universales, y además, como propietarios del TunaCorp, determinarían la distribución de los alquileres del recurso. Los servicios de gestión podrían ser provistos por TunaCorp, los países miembros, o la CIAT, según procediese. Como mínimo, TunaCorp generaría y asignaría los DCA, recaudaría y distribuiría los alquileres del recurso, distribuiría los costes de la gestión, mantendría registros de capturas y cuotas, balancearía las capturas contra las cuotas, y, en algunos casos, aplicaría sanciones.

Los participantes de la industria pesquera tendrían responsabilidades similares a aquéllas del sistema de CIT universales, pero en algunos casos reportarían a TunaCorp.

3.4. Ventajas y desventajas de las opciones

El sistema de ingreso limitado de la CIAT es su herramienta principal para frenar una mayor sobrecapacidad de la flota pesquera del Océano Pacífico oriental. No obstante, es incompleto, ya que trata solamente la pesquería de cerco, y queda sujeto a incrementos del esfuerzo real que resultan de avances tecnológicos y mayores inversiones. Además, el límite es mucho demasiado alto para la capacidad productiva de la población. Esta definición incompleta (invariablemente el caso con los controles de esfuerzo) y derecho incompletamente estructurado lleva a disipación de los alquileres. La pesquería de palangre es en efecto controlada por las asignaciones nacionales de atún patudo, lo cual brinda la oportunidad para los países de actuar para conservar alquileres, tal como se comentó anteriormente.

Los distintos intereses de los miembros de la CIAT, que significan que no hay incentivos para asegurar la conservación de todas las poblaciones, y el sistema de toma de decisiones por consenso han puesto un acuerdo sobre programas de conservación efectivos fuera de alcance en los últimos años, e impiden cualquier gestión encaminada a maximizar los beneficios económicos. Como consecuencia, los únicos alquileres disponibles en la pesquería son obtenidos a través de los derechos de los países de controlar el acceso a sus zonas de jurisdicción nacional.

CIT universales: Las ventajas del sistema de CIT universales con respecto al *estatu quo* incluyen los incentivos para reducir la sobrecapacidad a la larga e incrementar la eficacia económica, y los incentivos para acción colectiva, tal como la aplicación en grupo, para maximizar el valor de los bienes.

Es probable que los miembros vean una reducción de su control de la gestión como una grave desventaja, y esto en sí podría bastar para que el sistema sea inaceptable. El seguimiento y la aplicación del sistema sería mucho más caro que el *estatu quo*, pero, si fuera correctamente gestionado, el incremento de los alquileres del recurso más que compensarían esos costes. Podrían surgir problemas legales en el establecimiento de derechos sobre lo que antes era propiedad colectiva. Mientras que, con las tendencias actuales en el derecho internacional de pesca, es razonablemente probable que cualquier recusación de este tipo no tendría éxito, la mera novedad del concepto podría en sí suscitar recusaciones legales, que podrían ser vistos como un coste potencial de la transacción.

Asignaciones nacionales: Las asignaciones por país de las cuotas y de la capacidad de flota tienen la mayor probabilidad de ser la opción aceptable para los países interesados en la actualidad y en el futuro cercano. No obstante, podría desarrollarse en un enfoque supranacional si los países están dispuestos a permitir a las asignaciones de cuota o flota salir de su jurisdicción, y quedarse satisfechos con obtener una porción de los alquileres realizados por la pesquería agregada. Se podría lograr esto con una corporación pesquera en la cual los países individuales poseerían porciones que les dieran una porción de las ganancias de la corporación. Este arreglo es descrito en mayor detalle en la sección 3.3.

No obstante, ya que solamente crea derechos a escala nacional, deja la cuestión de ganancias óptimas de la pesquería pendiente de la gestión interna de cada miembro de los derechos de captura. Existe el riesgo de captura por agencia cuando se retiene la posesión por el estado.

TunaCorp: El modelo corporativo es extremadamente flexible, y puede capturar can capture incentivos de posesión enteros, detener la sobrecapacidad, brindar oportunidades para racionalización, y permitir compartir los alquileres del recurso. Establece también un papel claro para los miembros en la gestión de los derechos de pesca y en la realización de una porción de las ganancias incrementadas de la pesquería. Permite también la posibilidad de ganancias parciales, al dejar que cada país decida independientemente si desea o no convertir su cuota nacional en CIT y entonces permitir que se compren y vendan.

Al igual que con el modelo de asignaciones nacionales, existe un riesgo de captura por agencia cuando se retiene la posesión por el estado, pero los arreglos de gestión pueden incrementar el nivel de transparencia para reducir este riesgo. Los incentivos de posesión por la industria son limitados, aunque esto podría ser tratado mediante la asignación de porciones a la industria o la provisión de asignaciones de DCA a mayor plazo en conjunto con asignaciones nacionales. La opción queda sujeta a los mismos riesgos legales que la opción de CIT universales.

Los participantes en la Reunión no estaban en condiciones de comparar los modelos, que fueron solamente elaborados de forma preliminar durante la Reunión. No obstante, sugirieron que se dedicara más trabajo a desarrollar los modelos y exponerlos a discusión con una amplia gama de interesados en la pesquería atunera.

4. ACCIONES FUTURAS

La Reunión discutió varias acciones futuras (enumeradas a continuación) que deberían ser consideradas para avanzar el desarrollo de un sistema de gestión basada en derechos en las pesquerías atuneras.

1. Distribución del Informe de la Reunión a agencias y organizaciones de gestión, con sugerencias que las ideas que contiene sean consideradas en la próxima reunión conjunta de las organizaciones atuneras.
2. Elaboración de un ejemplo concreto de sistema de gestión para las pesquerías atuneras, que incluya el uso de cuotas transferibles, que pueda ser examinado en detalle en una reunión futura.
3. Una estimación del caso económico para la gestión basada en derechos en el Pacífico oriental, que identifique el coste, los instrumentos financieros que se podrían usar, el diseño de un sistema de readquisiciones y gestión, y la ganancia económica potencial.
4. Un análisis de la factibilidad política de la gestión de pesquerías atuneras basada en derechos.

Eventos durante los 12 meses próximos:

1. Entablar discusiones con los países miembros de la CIAT sobre los ‘productos conceptuales’ de la Reunión, incluyendo el caso económico y los ejemplos de gestión basada en derechos de los puntos 2 y 3 previos.
2. Una reunión orientada a la industria, en América Central o del Sur, para examinar el sistema modelo de gestión del punto 2 previo.
3. Una reunión en la Escuela de Posgraduado de Relaciones Internacionales y Estudios del Pacífico de la Universidad de California del Sur en San Diego, enfocada en las pesquerías en el Pacífico oriental y en el Pacífico occidental y central, con la participación de países isleños del Pacífico.