

Revisión de las prácticas de transbordo
en el área de la Convención de la
Comisión Interamericana del Atún
Tropical en 2021

The Pew Charitable Trusts

Revisión de la gestión y la presentación de informes del transbordo en el área de la Convención de la CIAT

El transbordo, es decir, la transferencia de peces u otra fauna marina que se realiza entre un barco pesquero y un buque de carga en el mar o en un puerto, es una parte importante de la industria de la pesca comercial en todo el mundo. Sin embargo, a pesar de las regulaciones existentes orientadas a minimizar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), existen vacíos legales que permiten que los buques eviten presentar los informes de captura correspondientes y con ello blanqueen, por medio de las operaciones de transbordo en el mar, las capturas provenientes de pescado obtenido ilegalmente. Por lo tanto, el preámbulo de la medida sobre el transbordo de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) ([Resolución C-12-07](#)) expresa que existe *“una gran preocupación por la realización de operaciones organizadas de blanqueo de atún y el transbordo de una cantidad considerable de pesca INDNR de atún por parte de los barcos de palangre a nombre de buques pesqueros con una licencia válida...”*¹ En la reunión de la CIAT de 2021, los miembros tienen la oportunidad de reforzar esta medida y eliminar vacíos legales que puedan dar lugar al blanqueo de la pesca INDNR.

La [Resolución C-12-07](#) prohíbe los transbordos en el mar, con la excepción de aquellos que se realizan entre los barcos de palangre atuneros de gran escala (LSTFV) y los buques de carga autorizados. No obstante, al 7 de julio de 2021, hubo un total de 1.125 LSTFV autorizados que fueron incluidos en la base de datos de la CIAT y que pueden ser aptos para transbordar en el mar.² El gran número de buques exentos significa que, sin la supervisión y el cumplimiento adecuados, hay un alto riesgo de que se realice el transbordo de peces capturados ilegalmente sin ser detectado. Ante la necesidad de mejorar la supervisión y la presentación de informes sobre las actividades de transbordo, los miembros de la CIAT presentaron múltiples propuestas^{3,4}, pero la Comisión no las ha adoptado todavía.

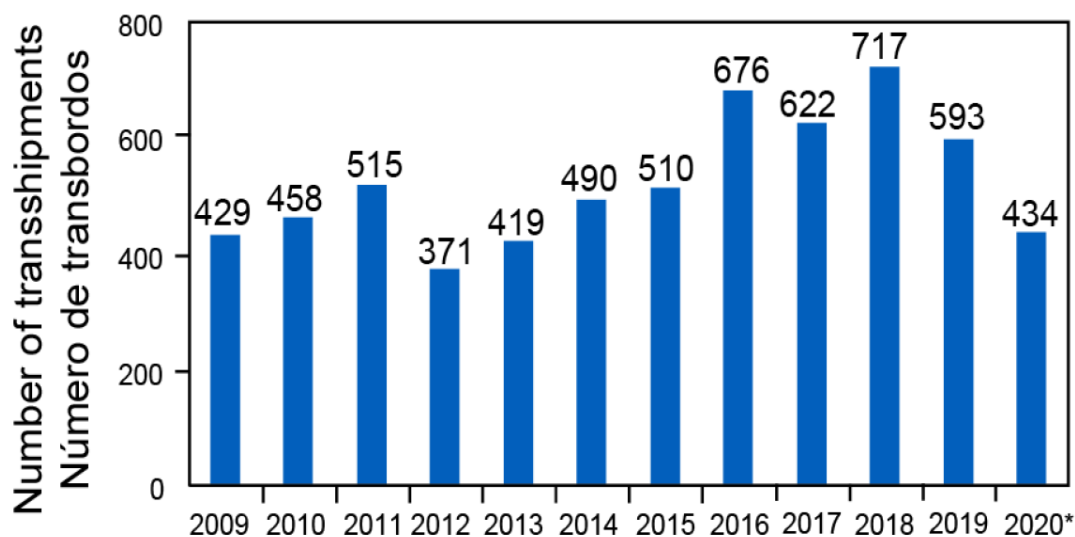
En los últimos años, los debates en torno a la medida sobre el atún tropical dominaron las reuniones anuales de la Comisión, lo que dejó muy poco tiempo para discutir otras cuestiones fundamentales relativas a la gestión eficaz en el océano Pacífico oriental, como el refuerzo de la medida sobre el transbordo. Este año, la Comisión puede tomar la iniciativa respecto de este tema y demostrar que es capaz de lograr avances. El presente informe evalúa la resolución actual de la CIAT sobre el transbordo, destaca áreas que socavan su eficacia y recomienda cambios prácticos que servirán para confeccionar una Resolución más completa. También incluye un debate sobre los posibles transbordos en altamar

que tienen lugar en el área que comparten la CIAT y la Comisión de Pesca del Pacífico Central y Occidental (WCPFC), detectados mediante sistemas de identificación automática (AIS).

1. Transbordo en altamar en el área de la Convención de la CIAT

Desde la primera implementación del programa regional de observadores (ROP) en 2009, se registró una cantidad variada de transbordos. En 2018, se registraron 717 transbordos, la cifra más alta registrada, seguido de una disminución a 593 transbordos en 2019 (Figura 1).⁵

Figura 1: Cantidad de transbordos en el mar en el océano Pacífico oriental.



*Al 30 de octubre de 2020

En 2019, el atún blanco fue la especie más transbordada (43 %), seguida por el atún patudo (24 %).⁶ Los atunes patudos capturados por barcos de palangre se suelen usar para la elaboración de sashimi fresco o congelado y, por ende, su precio por tonelada métrica es más alto. Solo en 2018, el valor final del atún patudo proveniente del océano Pacífico oriental, o bien el monto total que pagó el consumidor final, fue de US\$ 790 millones.⁷ Si bien los transbordos permiten desplazar estos peces de manera eficaz para mantener su frescura y así obtener precios más altos en el mercado, este valor también puede generar un incentivo económico para presentar información errónea con el objetivo de incrementar aún más las ganancias.

Debido al alto valor de los atunes que son transbordados en el área de la Convención, la CIAT debe evaluar los siguientes vacíos legales y recomendaciones para aumentar la supervisión y permitir a las autoridades auditar y llevar un mejor registro de los datos de transbordo de la captura.

2. Recomendación de enmiendas a la Resolución de la CIAT sobre el transbordo: C-12-07

- Las obligaciones de notificación de la Resolución permiten a los barcos atuneros de palangre de gran escala retrasar hasta en 15 días la transmisión de la declaración de transbordo de la CIAT a su Estado de pabellón. Teniendo en cuenta que el formulario de declaración de transbordo solo requiere información básica sobre la operación de transbordo observada y este se puede enviar por medios electrónicos, no resulta claro el motivo por el cual se ofrece una extensión del plazo de envío. Las declaraciones de transbordo se deben enviar a todas las autoridades pertinentes (autoridades costeras, autoridades del Estado del pabellón y del Estado rector del puerto, y a la Secretaría de la CIAT) una vez completada la operación. Esto limitará la oportunidad para intentos de alterar la información registrada y permitirá verificar los datos de manera oportuna. Adicionalmente, al ingresar al área de la Convención de la CIAT, se debe exigir a los buques de carga que notifiquen al organismo su intención de realizar un transbordo y que confirmen la presencia de un observador a bordo y de un sistema de seguimiento de buques (VMS) operativo.
- El párrafo 20 establece que *“todos los túnidos y especies afines y los tiburones transbordados que se pesquen dentro del territorio o área de una CPC, o bien se importen a dicha región, procesados a bordo o sin procesar, deberán contar con la declaración de transbordo de la CIAT antes de que se realice la primera venta”*. Esta redacción permite por error que las operaciones de transbordo y/o importación de especies capturadas en las aguas de la CIAT se realicen en el puerto de un país que no es miembro sin presentar la documentación correspondiente. Se debe revisar esta redacción para exigir que todas las operaciones de transbordo de productos obtenidos en las aguas de la CIAT estén acompañadas por sus respectivas declaraciones de transbordo hasta que estos productos lleguen al primer punto de venta, sin importar el territorio o el área de desembarque. De igual modo, se debe instar a los miembros a desembarcar en los puertos de las CPC y, de no ser posible, se deben implementar prácticas para el intercambio de información entre las CPC de la CIAT y los Estados rectores de los puertos que no sean miembros de las CPC.
- La declaración actual de la CIAT sobre el formulario de transbordo no incluye un campo para incluir los números de la Organización Marítima Internacional (OMI), lo que contradice los estándares internacionales y podría obstaculizar el análisis de las referencias cruzadas entre el registro de los buques pesqueros y la lista de buques de carga autorizados. Además, estos formularios solo

requieren la firma del observador si el transbordo tuvo lugar en el mar. A fin de cumplir con los estándares internacionales y mejorar la coherencia en la presentación de informes de transbordo, la CIAT debe revisar la declaración de transbordo para exigir que se incluyan los números OMI para todos los buques aptos y para que los campos de datos describan claramente las coordenadas geográficas de transbordo. Esta recomendación también permitirá alinear la presentación de informes de transbordo con la Resolución [C-18-06](#) (la medida de registro de buques que requiere los números OMI).

- El informe de la Secretaría de la CIAT y el del ROP documentan las cantidades de especies de atún que son transbordadas, pero no incluyen los números relativos al transbordo de especies de tiburón. Esto va en detrimento del párrafo 19 de la Resolución, el cual exige que cada CPC presente informes anuales sobre *“la cantidad de productos transbordados por especie durante el año anterior...”*. Se necesitan datos sobre las especies de tiburón para obtener cálculos precisos de la captura de cada especie y realizar evaluaciones robustas de las poblaciones específicas. Siguiendo el consejo del Comité Científico Asesor⁸, debería agregarse una columna al formulario de declaración destinada a registrar el transbordo de las especies de tiburón. Hay guías de identificación disponibles para la mayor parte de los tiburones que se capturan dentro del área de la Convención. Esta medida también debería garantizar que en la declaración de transbordo se registre toda la captura incidental.
- La CIAT requiere apenas un 5 % de cobertura de observadores en los barcos de palangre, un requisito con un índice bajo de cumplimiento y cuyas infracciones no suelen denunciarse. A pesar de las múltiples propuestas y recomendaciones aportadas por el comité científico en las reuniones anuales anteriores con respecto al incremento de la cobertura de observadores, no ha habido cambios. Esta baja cobertura de observadores presenta un desafío para la supervisión, en especial, si los transbordos en el mar tienen lugar entre barcos palangreros. Se debe revisar la medida de transbordo para prohibir de manera explícita que los barcos pesqueros o de palangre actúen como barcos de recepción de pescado en el mar. Por otro lado, estos vacíos legales resaltan aún más la necesidad de que la CIAT incremente la cobertura de observadores en los barcos de palangre y mejore los índices de cumplimiento para garantizar el rastreo del transbordo de la captura hasta las fuentes legítimas.
- La falta de observadores a bordo de los buques de palangre se ve agravada por la ausencia de datos sobre ubicación y horarios de captura en el formulario de declaración de transbordo. Esto significa que no hay manera directa de verificar el vínculo entre los productos transbordados y las bitácoras

de a bordo. Sin información sobre este primer eslabón de la cadena de suministro, durante los transbordos, los buques pueden mezclar los pescados obtenidos por medios tanto legales como ilegales. Además, la CIAT no ha adoptado ninguna medida del Estado rector del puerto (MERP), lo que indica una falta de progreso preocupante si se compara con el Acuerdo sobre MERP de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y las medidas de otras organizaciones regionales de pesca (ORP) de atún. En consecuencia, los barcos que ingresan al puerto con pesca a bordo que no se ha desembarcado (pero que sí se puede haber transbordado) no son sometidos a la evaluación de riesgos necesaria ni son supervisados correctamente.

La CIAT debe exigir datos sobre ubicación y horarios de captura en el formulario de declaración de transbordo y debe ofrecer una lista de acceso público de los barcos pesqueros con autorización para transbordar. Por otra parte, la CIAT debe considerar el empleo de un VMS centralizado para mejorar las capacidades técnicas y los procesos de verificación de los buques. El VMS centralizado que emplearon otras ORP vecinas, como la WCPFC, eliminó las transmisiones satelitales redundantes al proporcionar los mismos datos de manera automática, segura y casi en tiempo real a las CPC correspondientes y a la Secretaría. Por último, la CIAT debe adoptar las medidas del Estado rector del puerto, de conformidad con las mejores prácticas internacionales, para garantizar la presentación de informes y la supervisión adecuadas de toda la captura que llegue a los puertos, incluida la que se haya transbordado.

3. Incumplimiento de los requisitos de presentación de informes

La lista de buques de carga autorizados (Tabla 1) aumentó un 27 % desde 2019. Esto se debe, en gran parte, a que Panamá duplicó su cantidad de buques, los cuales ahora representan más del 53 % de los buques de carga autorizados de 2021.⁹ Sin embargo, Panamá no presentó a la Secretaría los informes de transbordo anual correspondientes a los años 2016, 2018 y 2019, según los requisitos enumerados en el párrafo 19 de la Resolución C-12-07.⁵ Este relevamiento de datos resulta fundamental para evaluar la respuesta a los informes de los observadores y las infracciones. También preocupa la creciente tendencia de los buques de carga con pabellones de Panamá, ya que los informes recientes demuestran que algunas banderas de conveniencia pueden valerse de estructuras de propiedad poco claras, acuerdos tributarios favorables y requisitos mínimos de cumplimiento.¹⁰

Tabla 1: Lista de buques de carga autorizados a recibir transbordos en el mar por parte de barcos de palangre atuneros de gran escala. Junio de 2021¹¹

Bandera	Panamá	Liberia	China	Corea	Japón	China Taipéi	UE	Vanuatu	Total
Número	49	14	12	7	4	4	1	1	92

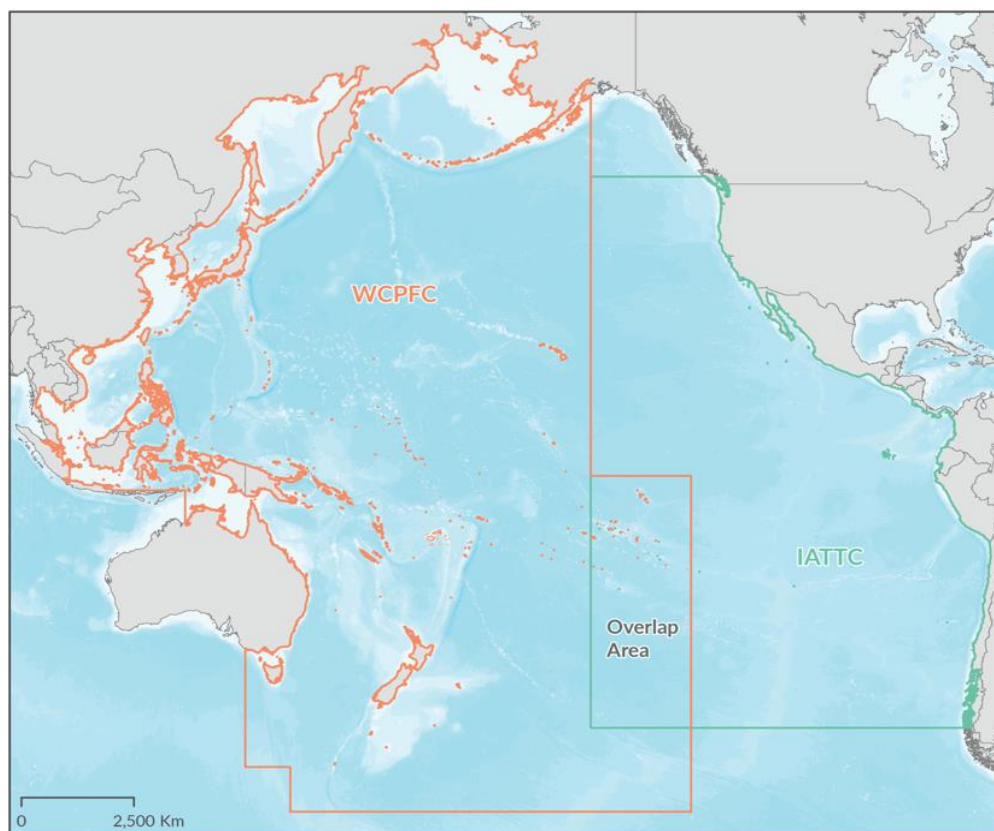
Estos informes faltantes representan un punto ciego para el personal de la Comisión, ya que anulan su capacidad de verificar la presentación de informes de transbordo. La CIAT debe evaluar con regularidad el cumplimiento de cada CPC respecto de la Resolución actual sobre el transbordo y su capacidad para supervisar eficazmente los buques del pabellón. Deben establecerse procesos claros orientados a abordar el incumplimiento de los países que no presentan los informes anuales de transbordo obligatorios.

4. Área de superposición: una plataforma para las actividades de transbordo

La Figura 2 muestra el área que comparten la CIAT y la WCPFC en las aguas del área de la Convención (un área con una actividad de transbordo muy alta). El Informe anual de la WCPFC de 2019 sobre el transbordo declaró que *“se observaron operaciones de transbordo en altamar con mayor frecuencia en la región del Pacífico oriental tropical, en particular, en el área compartida con la CIAT y en sus alrededores”*.¹² En 2019, la CIAT informó que el 55 % del atún transbordado se capturó en el océano Pacífico oriental, incluida el área compartida, y el 43 %, en el océano Pacífico occidental.¹³ Las distintas jurisdicciones y medidas que rigen en estas áreas de gestión dual dificultan la posibilidad de determinar si los buques están cumpliendo con todas las regulaciones vigentes.

En los últimos años, los datos obtenidos mediante los AIS confirmaron de manera constante una alta concentración de actividad de buques de carga en la zona compartida entre la CIAT y la WCPFC, aunque no queda claro bajo las regulaciones de cuáles ORP operaban estos buques. Sobre la base de un [análisis de los datos de los AIS a cargo de Global Fishing Watch y The Pew Charitable Trusts](#), la CIAT, junto con muchas otras ORP atuneras, identificaron una disminución de la observación de la actividad de los buques de carga durante 2019 frente a 2018. Sin embargo, el área de superposición entre la CIAT y la WCPFC siguió constituyendo una plataforma para las actividades de transbordo, lo cual aumenta las probabilidades de que la merma de tales actividades haya tenido lugar casi por completo fuera del área compartida.

Figura 2 - Áreas de la Convención compartidas entre la WCPFC y la CIAT en el Pacífico¹⁴



Además, MRAG, el proveedor actual de observadores de buques de carga de la CIAT, no tiene un acuerdo con la WCPFC en virtud del cual un observador a bordo de la CIAT recolecta y registra datos sobre los transbordos que tienen lugar en el océano Pacífico occidental. Por lo tanto, si un buque de carga realiza transbordos al oeste de la línea 150W, el observador de la CIAT a bordo solo puede observar los transbordos “...a criterio del capitán del buque de carga”.¹² Entonces, el capitán tiene autoridad suficiente como para impedir que un observador de la CIAT registre o informe una operación de transbordo que se desarrolle en dicha área. Los informes del observador de la CIAT tampoco registran si los buques de carga que se desplazan de las aguas de la CIAT a las de la WCPFC para realizar transbordos en altamar cuentan con un observador de la WCPFC a bordo para registrar dichas operaciones. Así, estas actividades de transbordo pueden llevarse a cabo por completo sin ser observadas ni registradas. Para los pocos buques de carga que intentan cumplir con los requisitos de ambas ORP, esto significa contar con dos observadores a bordo, lo que aumenta los costos operativos y origina retrasos logísticos.

Ante la necesidad de implementar mejores protocolos para el intercambio de información entre la CIAT y la WCPFC, y un enfoque armonizado en torno a la gestión del área compartida, **The Pew Charitable Trusts propone convocar un taller entre los representantes de la WCPFC y de la CIAT y los coordinadores de sus programas de observadores a fin de explorar distintas maneras de aumentar la cooperación entre los dos programas de observadores**, incluida la posibilidad de implementar la certificación cruzada de los observadores de los buques de carga. El taller ofrecerá una plataforma para iniciar estos debates.

Conclusión

El transbordo sigue siendo una actividad importante para las pesquerías de gran escala y, si bien muchas flotas cumplen con las medidas de control actuales, hay otras que todavía pueden sacar provecho de los vacíos legales para introducir pesca INDNR a la cadena de suministro. Pew insta a los miembros de la CIAT a seguir las recomendaciones precedentes a fin de mejorar la gestión del transbordo en el océano Pacífico oriental. Estas recomendaciones no suponen cargas operativas significativas para los buques, y servirán para abordar las brechas de supervisión y gestión de esta importante actividad. Pew también hace hincapié en su propuesta de organizar un taller entre los coordinadores de los programas de observadores de la CIAT y la WCPFC, con el objeto de comenzar a dialogar sobre posibles vías para armonizar la gestión del área compartida.

Notas

¹ Resolución C-12-07, enmienda a la Resolución C-11-09 sobre el establecimiento de un programa para los transbordos por parte de barcos de pesca de gran escala.
https://www.iattc.org/PDFFiles/Resolutions/IATTC/English/C-12-07-Active_Amends%20and%20replaces%20C-11-09%20Transhipments.pdf.

² Base de datos de buques de la CIAT. Barcos de palangre de gran tamaño autorizados. Consultado el 30 de junio de 2021.
<https://www.iattc.org/VesselRegister/VesselList.aspx?List=Longline&Lang=ENG>.

³ Propuesta IATTC-94 G-1B. Presentada por la Unión Europea: Enmiendas a la Resolución C-11-09 para reforzar las operaciones de transbordo.

<https://www.iattc.org/Meetings/Meetings2019/IATTC-94/Prop/ English/IATTC-94-PROP-G-1B EUR%20Transshipments.pdf>.

⁴ Propuesta IATTC-95 D-1. Presentada por Ecuador: Resolución sobre el establecimiento de un programa obligatorio para los transbordos en puertos autorizados por parte de barcos de pesca de gran escala, en reemplazo de la Resolución C-12-07

[https://www.iattc.org/Meetings/Meetings2020/IATTC-95/Proposals/ English/IATTC-95-PROP-D-1 ECU%20Transshipments%20\(changes\).pdf](https://www.iattc.org/Meetings/Meetings2020/IATTC-95/Proposals/ English/IATTC-95-PROP-D-1 ECU%20Transshipments%20(changes).pdf).

⁵ Implementación del programa regional de observadores de la CIAT sobre transbordos en el mar. Documento IATTC 95-07 CORR., <https://www.iattc.org/Meetings/Meetings2020/IATTC-95/Docs/ English/IATTC-95-07-CORR-02-Dec-20 Regional%20Observer%20Program%20for%20transshipments%20at%20sea.pdf>.

⁶ IBID

⁷ R. McKinney *et al.*, “Netting Billions 2020: A Global Tuna Valuation” (Capturar miles de millones 2020: una valuación global del atún), The Pew Charitable Trusts, (2020): 5-15, <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2020/10/netting-billions-2020-a-global-tuna-valuation>.

⁸ Recomendaciones del personal para la gestión y recolección de datos, 2019 y 2021.

<https://www.iattc.org/Meetings/Meetings2019/SAC-10/10th-Meeting-Scientific-Advisory-CommitteeENG.htm>;
<https://www.iattc.org/Meetings/Meetings2019/SAC-10/BYC-09/Docs/ English/BYC-09 %20Recommendations%20of%20the%209th%20Meeting%20of%20the%20Working%20Group%20on%20Bycatch.pdf>.

⁹ Revisión de las prácticas de transbordo en el área de la Convención de la Comisión Interamericana del Atún Tropical

<https://www.iattc.org/Meetings/Meetings2019/IATTC-94/OtherDocs/ Spanish/IATTC-94-OTR The%20PEW%20Charitable%20Trusts-Una%20revisión%20de%20las%20prácticas%20de%20transbordo%20de%20la%20CIAT-ENO.pdf>

¹⁰ Estudio del ecosistema empresarial de las operaciones de transbordo de la CICAA. Septiembre de 2020.

<https://www.m2cms.com.au/uploaded/5/Pew%20ICCAT%20Transshipment%20Report%20-%20final.pdf>

¹¹ Lista de buques de carga autorizados a recibir atún y especies afines en el mar por parte de barcos de palangre atuneros de gran escala (LSTFV). Junio de 2021.

<https://www.iattc.org/PDFFiles/VesselDatabase/VesselList/ English/List-of-authorized-carrier-vessels.pdf>

¹² Informe anual sobre la presentación de informes de transbordo de la WCPFC confeccionado por la Secretaría de dicho organismo. WCPFC-TCC15-2019-RP03. 2019. <https://www.wcpfc.int/doc/wcpfc-tcc15-2019-rp03/annual-report-wcpfc-transshipment-reporting-secretariat>.

¹³ Implementación del programa regional de observadores de la CIAT sobre transbordos en el mar. Documento IATTC 95-07 CORR., https://www.iattc.org/Meetings/Meetings2020/IATTC-95/Docs/English/IATTC-95-07-CORR-02-Dec-20_Regional%20Observer%20Program%20for%20transshipments%20at%20sea.pdf.

¹⁴ La WCPFC y la CIAT, a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) <http://www.fao.org/geonetwork/srv/en/main.home>; datos topográficos y batimétricos de Natural Earth <https://www.naturalearthdata.com/about/terms-of-use/>.