



Regulación, seguimiento y controles mejorados de las actividades mundiales de transbordo

*Contribuciones desde el terreno
Octubre de 2021*

Siguiendo el marco del estudio a profundidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO “Transbordo: una mirada más de cerca” [“Transshipment: a closer look”](#), vemos una colección de casos que demuestran la necesidad de una mejor regulación, monitoreo y control de las actividades de transbordo. Global Fishing Watch, la Red Internacional de Monitoreo, Control y Supervisión (MCS), The Pew Charitable Trusts y Trygg Mat Tracking han utilizado una combinación de tecnología satelital, aprendizaje automático, datos de autorización pública y experiencia en la provisión de apoyo operativo en el terreno, para mostrar ejemplos reales de actividades de transbordo inadecuadamente reguladas, controladas y monitoreadas en relación con la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), y destacar las mejores prácticas existentes, que deben ser fortalecidas.

Para ser efectivas en sus objetivos, las directrices voluntarias para la regulación, seguimiento y control del transbordo deben ser **robustas**, estar **preparadas para el futuro** y ser **operacionalmente alcanzables**.

Por tanto, los coautores de este informe recomiendan :

1. Que las consideraciones clave del estudio a profundidad “Transbordo: una mirada más de cerca” se reflejen plenamente en las directrices voluntarias;
2. Que las medidas regionales existentes sobre transbordo se examinen en detalle, se consideren y se refuercen en las directrices voluntarias;
3. Que el uso de tecnologías y herramientas existentes que apoyan la implementación integral de medidas y la validación de la información reportada sobre transbordos está respaldado y recomendado en las directrices voluntarias; y
4. Que en las directrices voluntarias se aliente la publicación oportuna de la identificación, autorización, datos de seguimiento y actividad de transbordo de los buques, incluidos los detalles espaciales y temporales de cada evento autorizado.

Los casos presentados en este informe evalúan la actividad de los buques de transporte, utilizando el [Carrier Vessel Portal](#) en combinación con la experiencia de cada organización, desde la prestación de asistencia técnica hasta el seguimiento, control y vigilancia de las operaciones de transbordo realizadas por los Estados y las organizaciones regionales de ordenación pesquera. La información disponible en el Carrier Vessel Portal proporciona indicaciones de posibles eventos de transbordo mediante la comparación de los datos del sistema de identificación automática de buques y la determinación de posibles “encuentros” y eventos “a la deriva”¹.



© Trygg Mat Tracking

¹ 'Eventos de encuentro' se identifican cuando los datos AIS indican que dos barcos pueden haber realizado un transbordo, definido como dos barcos de forma continua a 500 metros uno del otro durante al menos 2 horas, mientras que se encuentran al menos a 10 km de un fondeadero costero. Los 'eventos a la deriva' se identifican cuando un solo buque de transporte muestra un comportamiento consistente con encuentros con otro buque en el mar, pero ningún segundo buque es visible en AIS, también conocido como "buque oscuro". Los 'eventos a la deriva' se estiman utilizando datos AIS para determinar la velocidad del barco, la duración a una velocidad lenta y la distancia desde la costa.

Contenido

02. Resumen

04. Parte activa en las operaciones de pesca comercial

06. Transbordo: una mirada más de cerca

07. Contribuciones desde el terreno - consideraciones clave

Definiciones

Autorizaciones

Informes

Monitoreo

Intercambio de datos e información

Uso de tecnologías nuevas y existentes

Trazabilidad

23. Conclusiones y recomendaciones

Las pautas voluntarias deben ser sólidas

Las pautas voluntarias deben estar preparadas para el futuro

Las directrices voluntarias deben ser operativamente alcanzables

26. Recursos clave

26. Advertencias sobre los datos

Parte activa en las operaciones de pesca comercial

El transbordo, la transferencia de capturas entre barcos, juega un papel activo en muchas operaciones de la industria pesquera comercial. Cada año, miles de embarcaciones pesqueras descargan capturas frescas, incluidos atún, macarela, calamar, cangrejo y peces pelágicos en buques refrigerados o “reefers”, que luego las llevan al puerto para su procesamiento. Esto permite a los pescadores evitar un viaje costoso y lento de regreso a puerto, aumentando la frescura y el valor de sus capturas.

Si bien la transferencia de capturas de un barco a otro puede parecer un acto inocuo, a menudo se realiza en el mar o en áreas del puerto de difícil acceso para los inspectores de pesca, fuera de la vista y del alcance de las autoridades. Las limitaciones para el seguimiento y los controles efectivos permiten a los operadores sin escrúpulos manipular u omitir datos relacionados con sus prácticas de pesca y capturas en un esfuerzo por obtener una ventaja financiera. Esta falta de transparencia genera condiciones que pueden conducir a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) y facilitan la introducción de pescado de origen ilegal al mercado. También abre la puerta a otros delitos marítimos, como el tráfico de armas, drogas e [incluso personas](#).

La falta de datos y la presentación de informes imprecisos sobre las capturas pueden dar lugar a evaluaciones sesgadas sobre las poblaciones, afectando a su vez los esfuerzos de conservación y gestión en pesquerías valiosas. También puede obstaculizar los esfuerzos de trazabilidad, ya que los peces capturados ilegalmente a menudo se mezclan con capturas legales. Sin una gestión reglamentaria adecuada, el transbordo sigue siendo un obstáculo importante para garantizar la pesca legal.

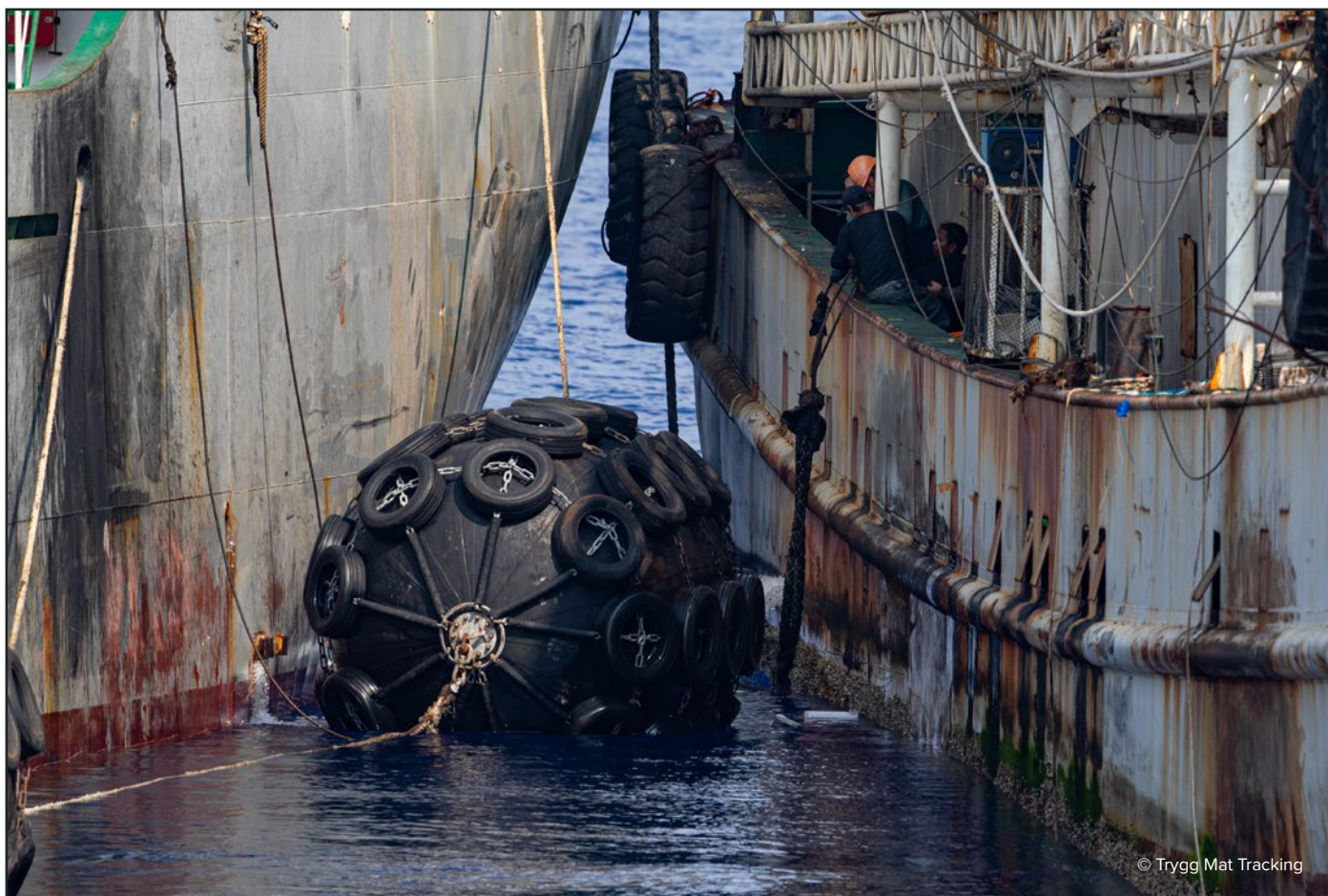


La comunidad internacional ha reconocido la necesidad de mejorar la reglamentación, el seguimiento y el control del transbordo. Originalmente planteada como una preocupación durante la [Sesión número treinta y dos](#) del Comité de Pesca (COFI) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), los Estados Miembros alentaron a la FAO a iniciar la labor de investigación de la ordenación y cuestiones de control relacionadas con los transbordos que pueden contribuir a niveles más altos de pesca INDNR.

Durante [sesiones subsiguientes](#), el Comité acogió con satisfacción los estudios globales y a profundidad sobre el transbordo y [solicitó a la FAO](#) que procediera a elaborar un proyecto de directrices voluntarias para la reglamentación, seguimiento y control del transbordo. También recomendaron que se convocara una consulta de expertos para revisar el borrador, seguida de un proceso de negociación dirigido por los miembros y conducido por un grupo de expertos técnicos con el apoyo de la Secretaría de la FAO. El Comité también señaló que existen diferentes tipos de operaciones de transbordo, y no todas tienen impactos negativos en la sostenibilidad de la pesca. Además, el Comité hizo hincapié en que la elaboración del proyecto de directrices voluntarias para la regulación, seguimiento y control del transbordo debería fortalecer los mecanismos, medidas y prácticas regionales existentes.

Global Fishing Watch, la Red MCS, The Pew Charitable Trusts y Trygg Mat Tracking (los coautores) están trabajando juntos para proporcionar datos, análisis y recomendaciones de políticas a los Estados Miembros de la FAO e identificar tecnologías nuevas y emergentes, herramientas y enfoques que puedan mejorar la comprensión y la gestión de las actividades de transbordo global.

Este informe tiene como objetivo proporcionar contribuciones desde el terreno que puedan ayudar a los expertos y los Estados miembros en futuras negociaciones, asegurando que las directrices voluntarias desarrolladas tomen en cuenta los desafíos que enfrenta el sector y se fundamenten en las medidas de gestión existentes.



Transbordo: una mirada más de cerca

La FAO inició [una revisión global](#) de las reglamentaciones, prácticas y mecanismos de control para el transbordo. El estudio, de naturaleza cualitativa, arrojó algo de luz sobre la variedad de prácticas de transbordo, la cobertura de las regulaciones de transbordo y la necesidad de reforzar el control del transbordo.

La metodología del estudio se diseñó en torno a cinco elementos centrales:

1. Visitas de campo, con el objetivo de garantizar un amplio equilibrio geográfico;
2. Una encuesta mundial, dirigida a los Estados miembros de la FAO, las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROPs), las organizaciones no gubernamentales y las partes interesadas de la industria;
3. Estudios de caso sobre pesquerías de túnidos y calamares;
4. Discusiones bilaterales con una amplia gama de OROPs; y
5. Literatura publicada sobre el tema del transbordo y actividades asociadas.

El estudio concluye con una discusión centrada en identificar aquellos elementos de gestión que podrían constituir la base para una discusión sobre el desarrollo de directrices internacionales basadas en mejores prácticas. Se determinó que una guía estandarizada y consistente en siete áreas permitiría a las autoridades relevantes minimizar el riesgo de que productos del mar capturados de forma INDNR ingresen al mercado y asegurar el cumplimiento de los marcos legales nacionales y regionales. Estas siete consideraciones clave son **definiciones; autorizaciones; informes; supervisión; intercambio de datos e información; uso de tecnologías nuevas y existentes, y trazabilidad.**



© Trygg Mat Tracking

Definiciones

“Transbordo: una mirada más de cerca”, destaca que las inconsistencias en las definiciones de “transbordo” y “desembarque” podrían dejar estos conceptos abiertos a la interpretación de las autoridades, y que esto podría contribuir a una falta de supervisión y control. Actualmente, no existe una definición clara y aceptada de las actividades que deben ser asociadas con las operaciones de pesca para que se de el transbordo o para que la captura se considere desembarcada. El acuerdo universal sobre las definiciones de estos términos respaldará el desarrollo y la implementación de directrices voluntarias.

Abordar el uso creciente de contenedores

Un área de preocupación emergente es el uso de contenedores para transferir pescado entre regiones en lugar de los tradicionales cargueros refrigerados. El uso de esta práctica está aumentando, y los informes recientes sobre transbordos en el [Océano Índico Occidental](#) destacan cómo esto no siempre se gestiona de forma adecuada. Los operadores de pesca INDNR aprovechan las lagunas o superposiciones de responsabilidades. Por lo tanto, es importante que la tendencia al uso de contenedores se refleje en las definiciones y que se realice evaluaciones e inspecciones sistemáticas de riesgos, como se requiere para otras prácticas de transbordo. Se está realizando un estudio para ayudar a determinar cuál sería la definición más apropiada para incorporar esta creciente práctica de transbordo directamente a contenedores. Además, una definición de “desembarque” brindaría claridad a las autoridades a la hora de determinar si los contenedores que ingresan a un puerto deben estar sujetos a controles portuarios destinados a productos que se desembarcan por primera vez, a diferencia de los controles destinados a la importación de productos que han sido desembarcados anteriormente.

Autorizaciones

El acceso a información actualizada de autorización de buques de transporte y cedentes es vital para el control efectivo de las actividades de transbordo. Sin esta, las partes interesadas no pueden realizar las evaluaciones de riesgo necesarias para tomar decisiones informadas o garantizar el cumplimiento de las medidas de gestión pertinentes. Las listas de buques de transporte y cedentes autorizados a transbordar, en todas las pesquerías pertinentes, deben ponerse a disposición del público. La información de autorización debe incluirse en todas las listas de autorización de embarcaciones de las OROPs apropiadas, así como en el [Registro mundial de buques pesqueros, buques de transporte refrigerados y buques de suministro](#) incluyendo el Número de identificación de la Organización Marítima Internacional ([número IMO](#)) y otros detalles del buque. Para transbordos no relacionados con las OROPs, ya sea en aguas de los Estados costeros o en alta mar, los Estados costeros y del país de abanderamiento pertinentes también deben brindar autorizaciones. Todos los barcos autorizados a transbordar en cualquier pesquería deberían tener un número OMI, y ningún barco debería estar autorizado como buque cedente o carguero. Además, es

imperativo que estos datos sean supervisados por el personal de Monitoreo, Control y Supervisión (MCS). Los datos de autorización, seguimiento o notificación solo serán de utilidad si son evaluados y aplicados por profesionales dedicados. Su función es clave para una adecuada supervisión operativa del transbordo.

Autorizaciones por parte de las OROPs

La publicación de información de autorización de transbordo que mantiene actualizada la Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Central (WCPFC) significa que a pesar del tamaño del Área de la Convención y la escala del esfuerzo de pesca dentro de ella, la WCPFC parece tener en 2018, la menor cantidad de casos de Actividad no autorizada por cargueros de las cinco OROPs de tónidos. Este es un ejemplo de mejores prácticas existentes en las OROPs y que debería considerarse en el desarrollo voluntario de directrices.

Por el contrario, el Registro Regional de Buques de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (IATTC) no contiene ninguna información sobre autorizaciones históricas ni distingue entre buques actualmente autorizados y previamente autorizados, fuera de los buques cerqueros inactivos y hundidos. Las listas de todos los buques cedentes y receptores autorizados a transbordar por su respectivo país de abanderamiento deben ponerse a disposición del público, incluidas las listas históricas y las fechas de autorización.

Además, todas las entidades que abanderan los barcos y proporcionan autorizaciones de pesca deberían ser consideradas para ser formar parte de los órganos regionales de ordenación pesquera, de modo que todos los barcos que pescan y apoyan los esfuerzos pesqueros presenten informes de forma coherente.



La transferencia de pescado de un barco pesquero a otro, incluida la conversión de barcos pesqueros en ‘mini-reefers’, se ha identificado en los últimos años como un nuevo y significativo desafío de transbordo.

Informes

Cuando se comparte información relacionada con eventos de transbordo, se puede verificar los datos de seguimiento de buques y se aumenta la confianza de las partes interesadas en el cumplimiento de las actividades de transbordo. Por ejemplo, durante un [análisis reciente](#) de las actividades de transbordo dentro del Área de la Convención de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (ICCAT), los datos de seguimiento de los buques sobre la posible actividad de transbordo pudieron compararse con los viajes notificados a través de informes de observación para todos los transbordos. Esta verificación no habría sido posible sin acceso a los informes detallados de observación proporcionados a través del Programa Regional de Observadores (ROP) de ICCAT para los buques de transporte, y los eventos de transbordo legítimos podrían haber sido marcados como sospechosos debido a falta de información verificada. Para una autoridad competente, esto puede llevar al uso de recursos costosos en áreas en las que no son necesarios.

Este análisis solo fue posible porque ICCAT tiene uno de los Programas Regionales de Observadores (ROP) de buques de transporte más detallados y transparentes de las cinco principales OROPs de tónidos. Las directrices voluntarias deberían considerar cómo los atributos positivos del ROP de buques cargueros de ICCAT podrían aplicarse a otras regiones y ampliarse para garantizar que los datos sean completos, coherentes y compartidos de manera oportuna. Lograrlo presenta una oportunidad para garantizar que los activos de monitoreo, control y seguimiento (MCS) se utilicen de la manera más rentable posible al exigir que las notificaciones/autorizaciones, declaraciones, informes de observadores e informes de desembarque se publiquen de forma regular de manera que respalden la verificación.

Algunas medidas de las OROPs no son lo suficientemente completas. Un [análisis reciente](#) de la actividad de transbordo en el Área de la Convención de la Comisión del Atún del Océano Índico (IOTC) destaca los desafíos de monitorear las actividades de transbordo utilizando información limitada de informes obtenida a través del programa de observadores regionales (ROP) de cargueros de la IOTC. Por ejemplo, se observaron altos niveles de actividad de los transportistas en las aguas del Área de la Convención que se superponen con otras OROPs que gestionan especies distintas a la IOTC. Dado que la IOTC no publica información actualizada y detallada sobre transbordos de múltiples especies (por ejemplo, fechas de despliegue por viaje o por evento de transbordo) o cualquier información sobre especies no objetivo, no es posible determinar el riesgo de pesca INDNR asociado con estas actividades de transbordo. Las directrices mundiales coherentes que exigen que se comparta información periódica y detallada para cada evento de transbordo para todas las especies ayudarían a abordar esta preocupación.

No todos los transbordos entre cargueros y pesqueros implican la transferencia de pescado; sin embargo, como no todos los datos de los informes se ponen a disposición del público, no es posible verificar lo que realmente está ocurriendo en el agua. Por ejemplo, tras un [análisis reciente](#) de la actividad de transbordo dentro del Área de la Convención de la IOTC, la Agencia de Pesca de Japón confirmó que los cargueros que se encontraron con buques cedentes sin un observador a bordo estaban realizando actividades no relacionadas con el transbordo de pescado —Por ejemplo, “el transbordo de cebo y/o paquetes y suministro de combustible”. Los requisitos de presentación de informes son inconsistentes y limitan la capacidad de realizar auditorías, lo que representa un desafío para muchas OROP. La publicación de esta información respaldará los esfuerzos de las partes interesadas pertinentes para verificar todos los datos de transbordo notificados por los buques, los países de abanderamiento y los observadores.

Monitoreo

Muchas OROPs tienen amplios requisitos de seguimiento para las actividades de transbordo realizadas por buques con bandera de sus Estados miembros, dentro de su Área de la Convención y relacionadas con las especies que tienen el mandato de gestionar. Sin embargo, un [análisis reciente](#) de las actividades de transbordo que ocurren dentro del Área de la Convención de la IOTC encontró un alto nivel de actividad por parte de cargueros con pabellón de países no miembros, especialmente en áreas que se superponen con otras OROPs. Por ejemplo, una gran parte de los posibles transbordos fueron realizados por transportistas con pabellón de Estados no miembros. Además, algunos puertos visitados por transportistas con bandera de Estados no miembros no figuraban como puertos de entrada designados en virtud de políticas como la [medida IOTC](#) o el [Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto](#). También se encontró un alto nivel de actividad de cargueros en áreas que se superponen con otras OROPs que manejan especies que no pertenecen a la IOTC. Los datos de seguimiento de puerto a puerto son vitales para el seguimiento, pero deben ponerse a disposición del público para que las cuestiones jurisdiccionales y las relacionadas con el mandato de determinadas OROPs no impidan un eficaz monitoreo, control y supervisión (MCS) de las actividades de transbordo, y para que el transbordo de especies no gestionadas por las OROPs pueda ser monitoreado de manera efectiva.

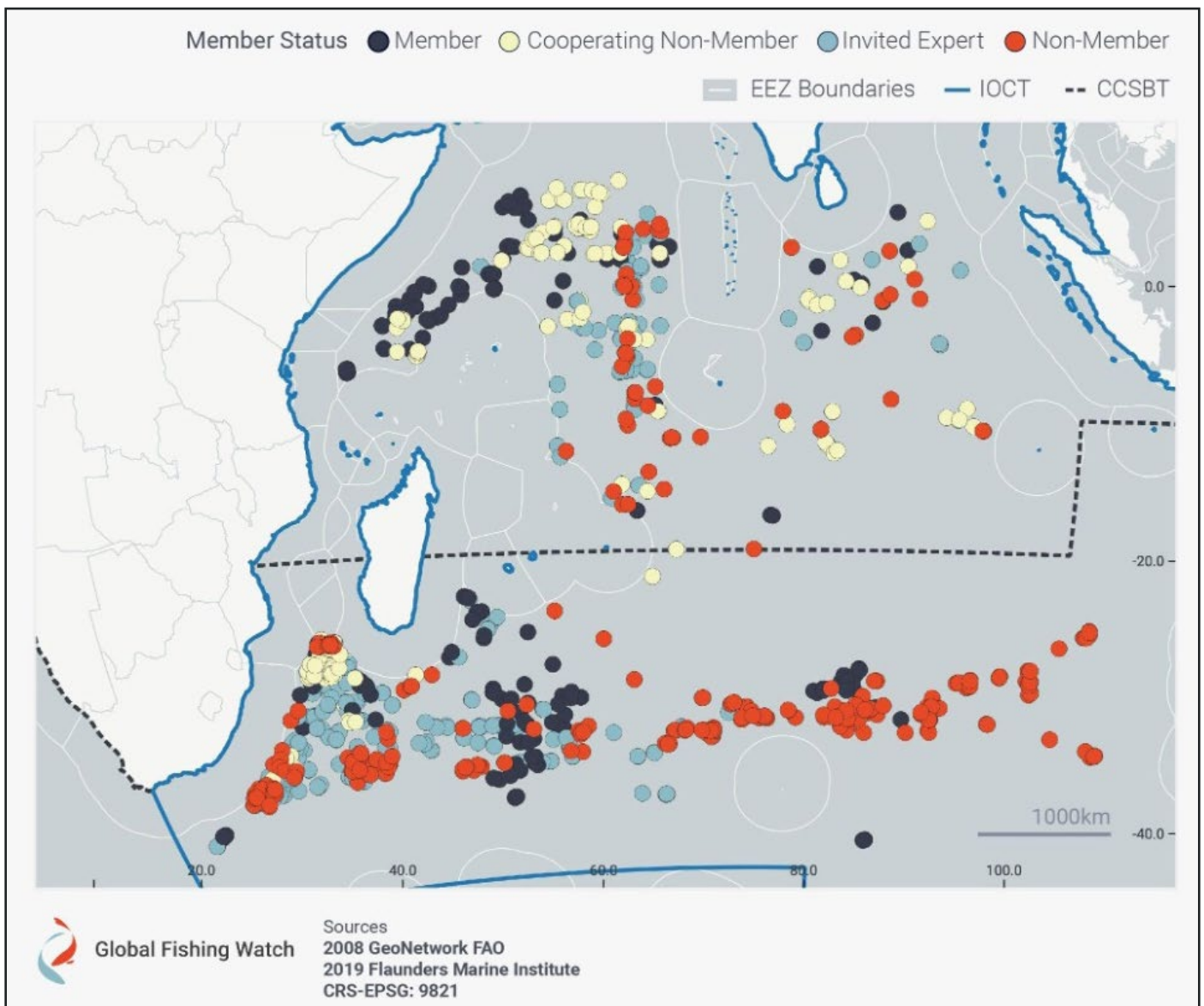


Figura 1. GFW detectó posibles eventos de transbordo por [estados miembro](#), incluyendo [expertos invitados](#), dentro del Área de la Convención de la IOTC y parcialmente superpuesto con el Área de la Convención de la Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur (CCSBT). Al parecer, algunos no miembros en ambas áreas llevan a cabo múltiples eventos de transbordo (en rojo).

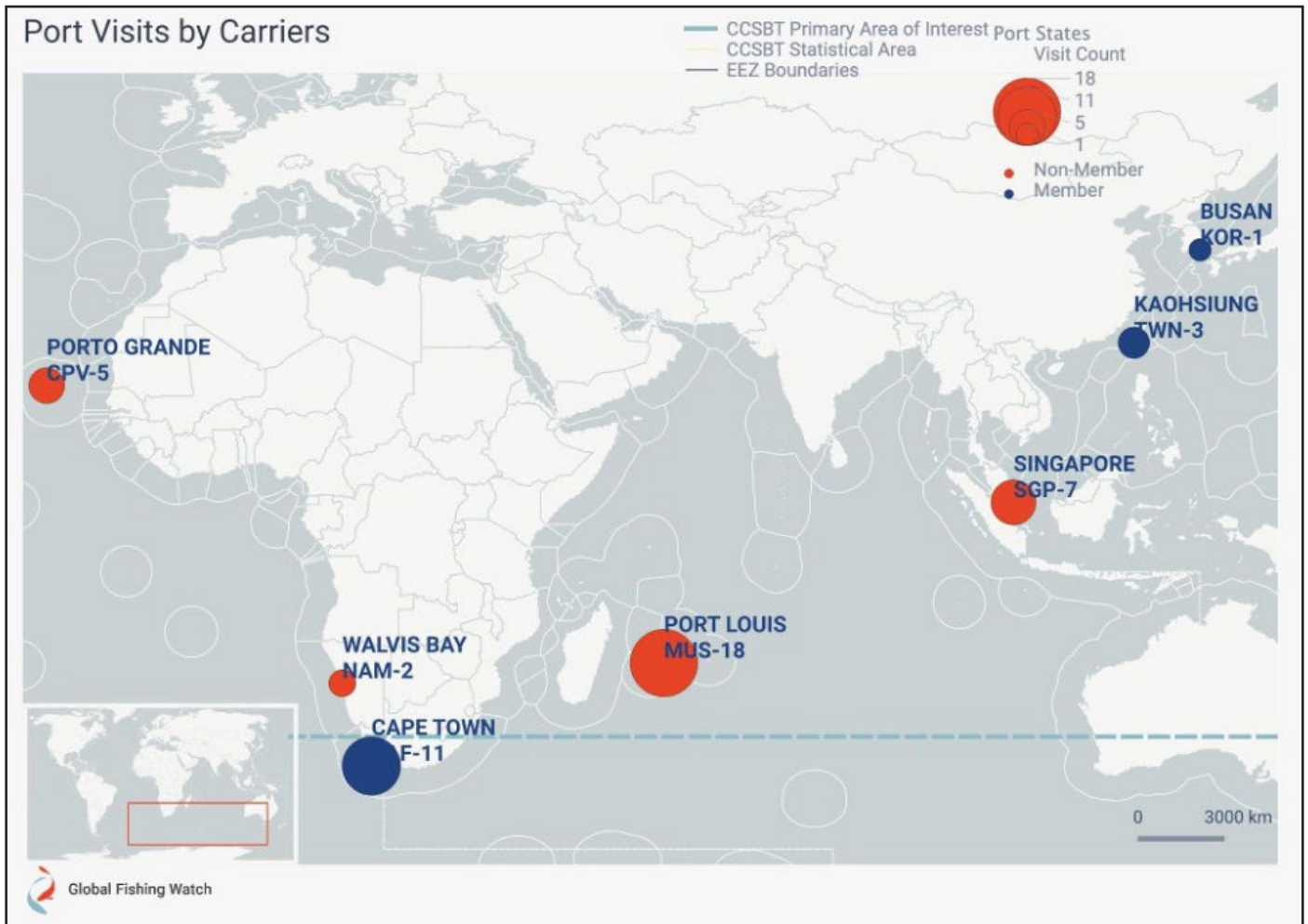


Figura 2. Puertos visitados por cargueros luego de posibles eventos de transbordo dentro del Área de la Convención CCSBT. Los cargueros con bandera de Estados miembros que no son Partes en el Convenio CCSBT (en rojo) realizan múltiples visitas a los puertos.

Intercambio de datos e información

Los procedimientos formales para compartir datos de transbordo entre las autoridades nacionales y regionales son vitales para garantizar que las actividades estén autorizadas y la captura sea legal. Debido a la naturaleza de la ordenación pesquera internacional, puede haber múltiples partes interesadas que necesiten acceder a la información. Por ejemplo, un buque cedente puede tener pabellón de un Estado, mientras que el carguero puede tener pabellón de otro. La operación de pesca puede haber tenido lugar en aguas bajo la jurisdicción de una OROP o en un área de superposición con otra OROP. En este caso, los datos y la información deben compartirse entre los Estados del pabellón y todas las OROPs pertinentes. Si bien los Estados y las OROPs pueden tener la intención de compartir toda la información disponible, es fundamental que se pongan en marcha mecanismos de comunicación establecidos formalmente y que permitan un intercambio rápido de información; de lo contrario, el proceso puede demorarse demasiado para identificar los transbordos de riesgo.

Esto es especialmente relevante cuando los Estados costeros regionales comparten poblaciones de peces y flotas pesqueras transfronterizas y riesgos de transbordo, y donde los mandatos de las OROPs se superponen. Un ejemplo del primero está presente en el Golfo de Guinea, que tiene pesquerías superpuestas significativas con riesgo de transbordo, mientras que para el segundo un ejemplo está la Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur (CCSBT) y la IOTC, donde un [estudio del 2018](#) identificó un número significativo de palangreros pescando en tándem en áreas meridionales del Océano Índico y, posteriormente, transbordos, muchos de los cuales tenían autorización para una OROP o para otra, pero no para ambas.

Reglamento de transbordo y Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto

El Acuerdo de medidas del Estado rector del puerto (PSMA) de la FAO exige que los Estados rectores del puerto establezcan medidas, incluidos requisitos de inspección, para buques con pabellón extranjero relacionados con la pesca (incluidos los buques pesqueros y los cargueros) que deseen ingresar a sus puertos con capturas a bordo que no hayan sido desembarcadas previamente. El objetivo del PSMA es evitar que el pescado INDNR llegue a los mercados a través de los puertos.

El PSMA requiere que las autoridades portuarias obtengan información sobre la actividad de los buques antes de ingresar al puerto y la validen para determinar si es probable que se haya llevado a cabo operaciones INDNR. Las medidas del Estado rector del puerto ofrecen una oportunidad rentable para verificar si el transbordo se llevó a cabo de acuerdo con las regulaciones pertinentes y, por lo tanto, las autorizaciones de transbordo y los informes son fundamentales para garantizar que las autoridades portuarias puedan establecer la trazabilidad completa de la captura antes de su desembarco en el puerto.

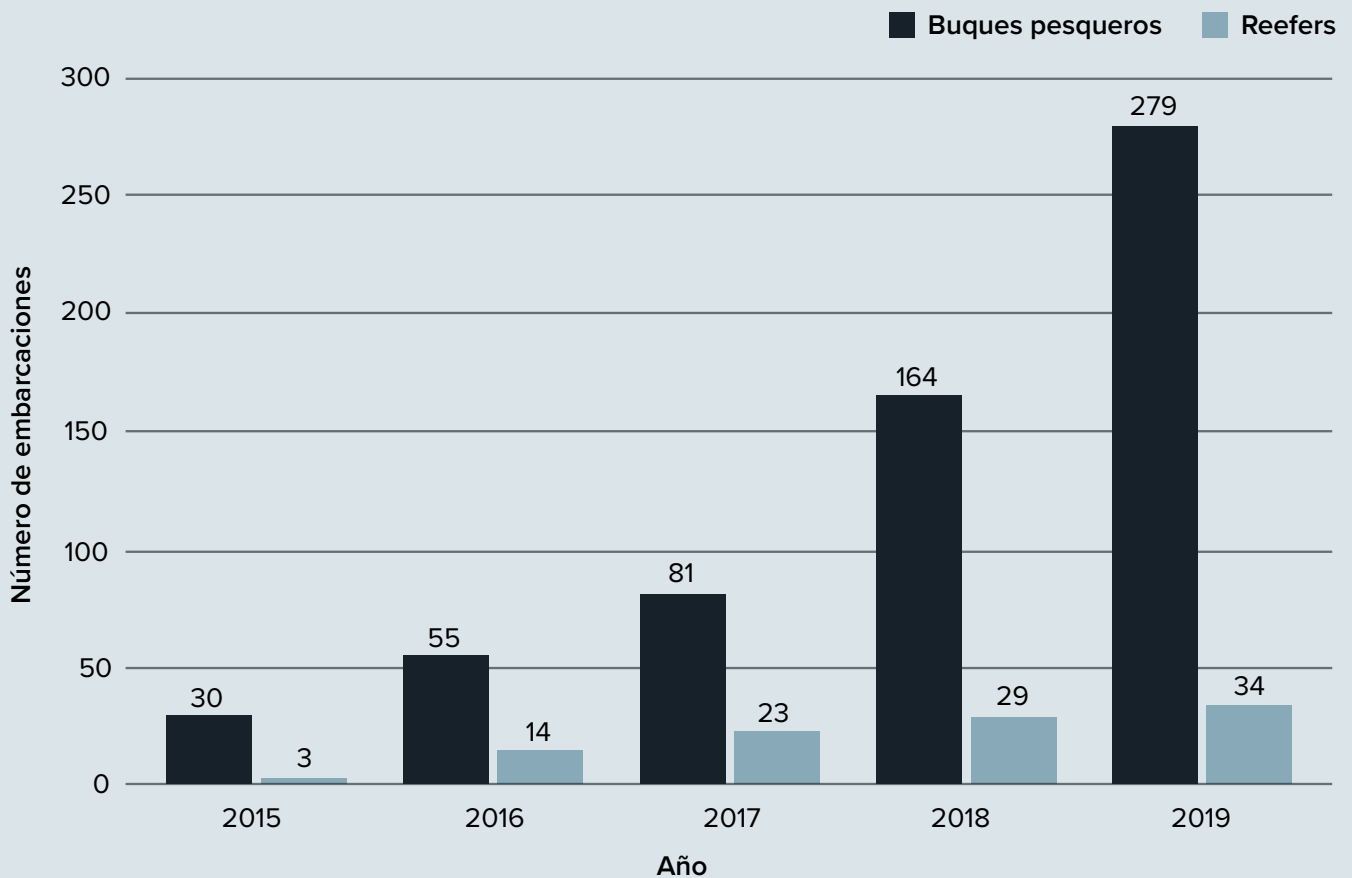
Aunque los Estados (Estados portuarios en su mayor parte, apoyados por los Estados del pabellón) son responsables de la implementación del PSMA, varias OROPs han adoptado medidas vinculantes de gestión de la conservación para mejorar los controles del Estado rector del puerto, algunas de las cuales están totalmente alineadas con las mejores prácticas internacionales establecidas en el PSMA. Esto asegura que estos estándares sean adoptados y aplicados por los miembros relevantes de las OROPs, incluso si no son Partes en el PSMA. Un enfoque similar, en el que las OROPs adoptan y alinean sus medidas de transbordo con directrices voluntarias, es fundamental para garantizar un enfoque coherente en todas las regiones y facilitar la regulación, el seguimiento y el control de las actividades de transbordo por parte de las autoridades.



Figura 3. Número de identidades de embarcaciones distintas detectadas por AIS en los caladeros de calamar del noroeste del Océano Índico, 2015-2019

Seguimiento fuera de las OROPs

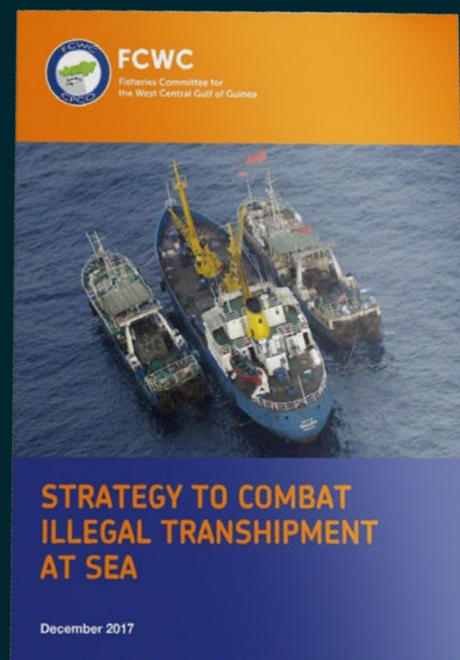
Cuando las pesquerías no sean gestionadas por una OROP, la responsabilidad de monitorear y notificar los transbordos debe recaer en el Estado costero y/o del pabellón del buque involucrado. Esto es de particular importancia en las pesquerías de alta mar que actualmente no están reguladas. Un buen ejemplo de esto es la pesquería de calamar en el noroeste del Océano Índico. Primero [señalada en 2017](#) como una pesquería nueva pero en crecimiento, [un reporte del 2020](#) sobre la pesca no reglamentada en el Océano Índico destacó que el número de barcos en esta pesquería creció 830% en cinco años, y la totalidad de la captura se transborda a una creciente flota de cargueros en el mar. La inmensa mayoría de los barcos pertenecían a un solo Estado de abanderamiento y toda la captura se transportaba y desembarcaba en ese mismo Estado. Cuando no se lleva a cabo una evaluación de la población de la pesquería, los informes de transbordo pueden proporcionar información valiosa sobre la composición de las especies, las características biológicas y los niveles de captura que de otro modo no estarían disponibles y que podrían informar sobre posibles medidas de ordenación.



Los desafíos relacionados con las actividades de transbordo que ocurren dentro de áreas superpuestas de las OROPs no son exclusivos de la CCSBT y la IOTC. De manera similar, un [análisis reciente](#) encontró que una cantidad significativa de la actividad de cargueros detectada ocurrió en el área de superposición IATTC-WCPFC. Estas OROPs tienen un acuerdo de intercambio de información, pero su alcance no se extiende para incluir todas las actividades de transbordo y de cargueros. Las áreas superpuestas presentan estos desafíos ya que en la actualidad las poblaciones de peces se gestionan mediante un mosaico de medidas establecidas por OROPs geográficamente definidas. Las especies bajo gestión difieren, al igual que las medidas de gestión establecidas por cada organismo pesquero, y los organismos no tienen el mandato de gobernar fuera de estos parámetros. La publicación de información clave facilitaría un intercambio de datos e información más eficaz.

Abordar la necesidad de enfoques armonizados y cooperación regional en el transbordo fuera de las OROPs

El Comité de Pesca del Golfo Centro-Occidental de Guinea (FCWC) se estableció en 2007 entre Benin, Costa de Marfil, Ghana, Liberia, Nigeria y Togo. En 2015, los Estados miembros de la FCWC establecieron y adoptaron formalmente el Grupo de Trabajo de África Occidental (WATF) como el mecanismo regional de cooperación para monitoreo, control y supervisión (MCS). El WATF ha identificado transbordo en el mar en tres formas: de embarcación industrial a carguero, de embarcación industrial a embarcación industrial y de embarcación industrial a canoa, como un importante desafío subregional para la gestión sostenible de los recursos pesqueros, un facilitador clave de la pesca ilegal y un medio para que el pescado capturado ilegalmente ingrese en las cadenas de suministro nacionales. En respuesta, los Estados miembros de la FCWC han adoptado una [Estrategia conjunta para Combatir el Transbordo Ilegal](#). Los enfoques clave de la estrategia incluyen fortalecer la cooperación con los Estados costeros, portuarios, de pabellón y de mercado relevantes, y utilizar la plataforma de comunicaciones rápidas establecida por el WATF para compartir regularmente información de relevancia entre los Estados miembros de la FCWC y las agencias relevantes (pesquerías, puertos, marítimo, guardacostas, armada y otros) dentro de cada país.



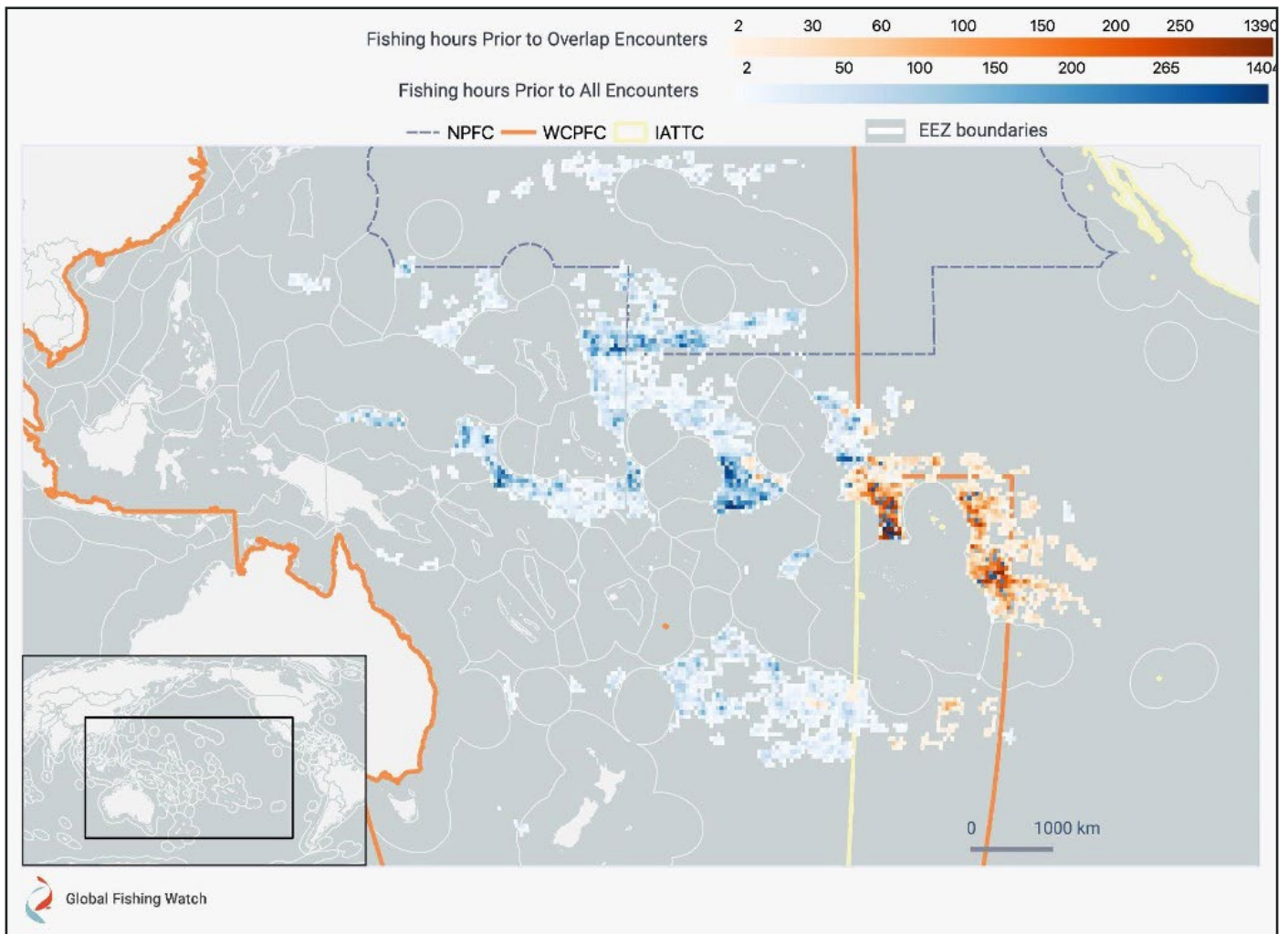


Figura 4. Actividad pesquera aparente antes de posibles eventos de transbordo que ocurren en áreas superpuestas en múltiples OROPs.

Además, no existe una fuente única de información que describa las reglas relativas a la gestión y el control del transbordo, tal y como lo define cada OROP. Esto significa que las autoridades deben comprender y seguir los desarrollos de cada medida por separado, lo que puede presentar desafíos para las autoridades competentes que intentan garantizar que los buques de bandera y extranjeros cumplan con todas las medidas pertinentes. La Tabla 1 describe una serie de medidas existentes, al tiempo que destaca las inconsistencias en las reglas y la transparencia de los datos en múltiples OROPs:

Tabla 1

OROP ²	Listas de buques autorizados - buques de transporte		Listas de buques autorizados - buques cedentes		Información del observador a cargo			Resolución de informes de transbordo			Información de especies (spp)		Información sobre la ubicación del transbordo		Resumen de frecuencia
	A la fecha	Histórico	A la fecha	Histórico	Fechas de observación	Número de identificación único del buque de transporte	Puertos visitados	Por año	Por viaje	Por evento de transbordo	Especie objetivo	Especie no objetivo	Imagen en mapa	Coordenadas de lat/ long	
Recomendado	Sí NRT	Sí NRT	Sí	Sí NRT	Sí NRT	Sí NRT IMO/MMSI	Sí NRT	Sí AR	Sí AR	Sí NRT	Sí NRT	Sí NRT	Sí AR	Sí NRT	Anualmente, todas las especies
CCSBT	Sí	Sí	Sí NRT también aquí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	No	No	Anual
IATTC	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	Anual
ICCAT	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Anual
IOTC	Sí	Sí	Sí	Sí	A petición	A petición	A petición	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	Anual también aquí
NPFC	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Ninguna
SPRFMO	Sí	No	Sí	No	No	No	No	No	No	No	Sí	No	No	No	Anual para especies específicas
WCPFC	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	Sí	No	Sí	No	Anual

AR - La información se proporciona en informes anuales, generalmente en el siguiente año calendario

NRT - La información está disponible casi en tiempo real y disponible para operaciones de MCS de pesquerías (recomendado dentro de 1 semana de un evento de transbordo)

² Puede encontrar un resumen de todas las medidas de conservación y gestión de transbordo a las que se hace referencia [aquí](#).

El desafío del transbordo y las aguas de los Estados costeros

Cuando la actividad pesquera tiene lugar dentro de las aguas de los Estados costeros, existe un nivel adicional de complejidad. En estos casos, las autoridades que validan la actividad también deberán comprender las regulaciones del Estado costero. El siguiente ejemplo demuestra la complejidad de la gestión de las actividades de transbordo relacionadas con las actividades pesqueras producidas en las aguas de los Estados costeros. Las identidades de los buques se han anonimizado.

El buque cedente de la Figura 5 opera como palangrero dentro de la zona económica exclusiva de Madagascar, antes de encontrarse con un carguero, en alta mar dentro del Área de la Convención de la IOTC. El buque cedente llega a puerto 45 días después del encuentro. El carguero hace escala en un fondeadero en Mauricio 3 días después del encuentro, antes de llegar finalmente al puerto de descarga 25 días después del encuentro.

Para tratar el riesgo de transbordo de pescado INDNR en este encuentro, sería necesario verificar varios documentos, incluyendo las autorizaciones y licencias para la actividad pesquera en un Estado costero, autorizaciones emitidas por la IOTC, permisos de transbordo del Estado costero, y declaración de transbordo de la IOTC firmada por el observador. Para ello, tres Estados del puerto y dos Estados del pabellón necesitarán acceso a estos documentos y a los datos de movimiento de los buques con el fin de validar lo que se ha informado. Actualmente, solo las autorizaciones de la IOTC y los datos de movimiento de embarcaciones (a través de plataformas AIS) están disponibles públicamente y son accesibles para las autoridades dentro del plazo de las visitas al puerto. Los barcos deben enviar parte de la información mencionada anteriormente, pero no toda, utilizando la [solicitud anticipada de ingreso al puerto \(AREP\)](#) y debe ser verificada con los Estados del pabellón, lo que puede requerir mucho tiempo y, a veces, no es posible lograrlo dentro del período de tiempo disponible para una visita comercial al puerto.

La IOTC requiere un alto nivel de cobertura de observadores en todas las actividades de transbordo realizadas dentro del Área de la Convención. En un estudio que se enviará a la IOTC en 2022, casi todos los encuentros observados por AIS tenían un observador a bordo. Sin embargo, el análisis del encuentro que se muestra en la Figura 5 basado en la provisión de información de la IOTC con respecto a los despliegues de observadores, muestra que en este caso no hay registro del despliegue de observadores en el carguero. Sin un observador a bordo, es posible que esta actividad de transbordo no cumpliera con las medidas de transbordo de la IOTC. Sin acceso a toda la información casi en tiempo real, las autoridades no hubieran podido identificar este riesgo potencial de pesca INDNR y tomar medidas de inspección específicas basadas en esta información. Por lo tanto, los informes anuales de las OROPs son extremadamente útiles para determinar el cumplimiento general, pero no son oportunos para las operaciones de MCS que se realizan en un puerto o por un país de abanderamiento o estado costero. La IOTC está implementando un sistema electrónico de medidas del Estado rector del puerto que facilita el intercambio de información. Sin embargo, la iniciativa no cubre todos los puertos que visitan los

buques que operan en la IOTC y no se requiere toda la información pertinente a casos como este en un proceso AREP. La publicación de información relacionada con la cobertura de los observadores, las declaraciones de transbordo y las autorizaciones de los Estados costeros, en consonancia con la publicación actual de la información de autorización de la IOTC, aumentaría significativamente la capacidad de los oficiales de MCS para tomar determinaciones de cumplimiento efectivas.



Figura 5. Rastros AIS de un buque cedente (naranja) que se encuentra con un carguero (verde) en alta mar en el Área de la Convención de la IOTC. Se entiende un año después del evento que no se desplegó ningún observador en este viaje.

Una solución inclusiva y rentable es la publicación de información relacionada con las actividades de transbordo descritas en la Tabla 1. Al poner los datos a disposición del público, todos los interesados pertinentes, incluidos los Estados del puerto y del pabellón, pueden revisarlos con fines de cumplimiento.

El desafío del transbordo en puerto

Evaluaciones recientes tanto en África Oriental como Occidental han determinado que la mayoría de los eventos de transbordo identificados dentro de estas regiones que no estuvieron sujetos a observación tuvieron lugar en el puerto y no en el mar. Por ejemplo, en el Océano Índico occidental se ha identificado que solo el 13% del atún se transborda en el mar y el 87% restante se realiza en puerto. Sin embargo, mientras que la IOTC requiere una cobertura de observadores del 100% para los transbordos en el mar, se encontró que los transbordos en el puerto tienen niveles de monitoreo muy bajos.

Hay una variedad de razones para los bajos niveles de observación de transbordos en puerto. En muchos casos, estos eventos tienen lugar fondeados en el área portuaria más amplia o en áreas portuarias que no son accesibles para los inspectores de pesca. Los recursos disponibles también juegan un factor clave; mientras que los Estados del pabellón pagan la vigilancia de los transbordos en el mar, los transbordos en el puerto son responsabilidad financiera de los Estados del puerto, que con frecuencia no están en condiciones de proporcionar una cobertura de observación adecuada. Este desequilibrio necesita solucionarse.

Esta cuestión se complica aún más por la cuestión clave planteada en este informe y en “Transbordo: una mirada más de cerca”, a saber, la necesidad de contar con definiciones operativas mucho mejores para lo que constituye un desembarque a diferencia de un transbordo en puerto.



En los puertos, con frecuencia el transbordo se realiza fondeado o en otras partes de los puertos que no son de fácil acceso para los inspectores de pesca, lo que provoca que muchos no estén debidamente supervisados.

los encuentros entre cargueros y buques cedentes y la información de registro de buques proporcionada por Panamá se compara con los datos del AIS para verificar la autorización de los buques cargueros, mientras que los datos de registro de buques compartidos por la Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur (SPRFMO) se corresponden para identificar la autorización de los buques cedentes. De esta manera, el uso de nuevas tecnologías basadas en datos disponibles públicamente respalda los esfuerzos de Panamá para controlar las actividades de transbordo de su flota de cargueros.

Sin embargo, el uso de nuevas tecnologías satelitales de forma aislada no proporciona una solución mágica para mejorar la regulación, el seguimiento y el control de las actividades de transbordo. Las técnicas mejoradas de aprendizaje automático y de inteligencia artificial están revolucionando la forma en que se puede combinar e interpretar los datos, lo que ha ayudado a cambiar la comprensión de lo que está sucediendo en el agua. Las características observadas a partir de las huellas de los barcos pueden traducirse cada vez con mayor precisión en comportamientos operativos como las actividades de pesca o transbordo. El análisis presentado en este informe se basa en datos AIS disponibles comercialmente e información disponible públicamente. Por lo tanto, los datos AIS se limitan a aquellas embarcaciones que transmiten datos AIS y lo hacen proporcionando información precisa sobre la identidad de la embarcación. Aunque originalmente se pensó como un sistema para evitar colisiones, el AIS y su análisis posterior se utiliza cada vez más como una fuente de datos adicional para apoyar los esfuerzos de MCS de las pesquerías. El [Atlas Global de Actividad Pesquera basada en AIS](#) destacó que a partir de 2017 el AIS pudo considerarse una tecnología válida para estimar ciertos indicadores pesqueros. Si bien la mayoría de los buques de transporte informan su posición a través de AIS, no existe un requisito global para hacerlo. Como tal, muchos barcos donantes optan por no transmitir su posición en AIS, aunque muchas autoridades competentes exigen cada vez más a los barcos pesqueros que transmitan AIS en caso de que abandonen las aguas nacionales.

La mala recepción del AIS limita la capacidad de monitorear las flotas en algunas regiones. En particular, la recepción AIS por satélite es más débil en el sudeste asiático, seguida por Asia oriental, el norte del Océano Índico, el Golfo de México y Europa, aunque los receptores terrestres a lo largo de las costas pueden, en algunas de estas regiones, compensar la mala recepción de los satélites. La calidad de la recepción también depende del tipo específico de dispositivo AIS en uso: Clase A o B. Dado que a los transceptores de Clase A se les da prioridad de transmisión y, por lo tanto, brindan una imagen posicional más completa, en las directrices de transbordo se debe recomendar el uso de AIS de Clase A para todos los buques cedentes y cargueros.

Hay razones legítimas por las que un operador de embarcación puede apagar a voluntad su dispositivo AIS, una de ellas es la amenaza de piratería. Los requisitos para los informes AIS deben considerar esta amenaza y permitir que el seguimiento se apague según sea necesario con la evidencia de los faltantes de información proporcionada a las autoridades competentes, de conformidad con la [Convención internacional para la seguridad de la vida humana en el mar](#).

Trazabilidad

La trazabilidad es cada vez más importante para los consumidores, y comprender lo que está sucediendo con el transbordo es una de las claves para ello. La industria reconoce que tiene un papel que desempeñar a la hora de formular las preguntas correctas con el fin de garantizar que estén proporcionando productos pesqueros capturados de forma sostenible y legal. A principios de este año, el diálogo global sobre trazabilidad de productos del mar (GDST) publicó sus [estándares de trazabilidad](#) (1.0), identificando de manera crítica elementos de datos clave que deberían ser comunes en toda la industria, independientemente del sistema utilizado o el estándar de acreditación aplicado. [Algunos](#) están relacionados con el transbordo.

Si bien contribuyen a informar la discusión sobre el desarrollo de directrices, también demuestran claramente la demanda de trazabilidad y transparencia. La transparencia de los datos de identificación y seguimiento tanto del transportista como del buque cedente, así como la información de implementación del transbordo, respaldará la verificación de cualquier estándar y se recomienda que se considere GDST 1.0 al desarrollar las pautas a seguir.

Conclusiones y recomendaciones

Para ser eficaces en sus objetivos, las directrices voluntarias para la regulación, seguimiento y control del transbordo deben ser **robustas** y **operacionalmente alcanzables y estar preparadas para el futuro**.

Las pautas voluntarias deben ser robustas

“Transbordo: una mirada más de cerca” presenta una descripción detallada de las complejidades del transbordo. Los análisis presentados en este informe no podrían haberse realizado sin información actualizada sobre autorizaciones de transbordo, informes, seguimiento, intercambio de datos e información, lo que demuestra una clara necesidad de que se tomen en cuenta estas consideraciones clave, como se describe en el estudio detallado.

1 **Recomendación uno:** Las consideraciones clave del estudio a profundidad “Transbordo: una mirada de cerca” se reflejan plenamente en las directrices voluntarias.

Algunas medidas regionales para monitorear el transbordo han sido efectivas, y el Comité ha reconocido el papel central de los organismos regionales de pesca en la implementación de los instrumentos internacionales de pesca. Muchas de las contribuciones desde el terreno demuestran buenas prácticas que ya están implementando los Estados miembros, como las descritas en el programa regional de observadores de ICCAT.

2 **Recomendación dos:** Las medidas regionales existentes sobre el transbordo se examinan en detalle, se consideran y se refuerzan en las directrices voluntarias;

Las directrices voluntarias deben estar preparadas para funcionar en el futuro

El proceso para desarrollar y adoptar una política internacional es extenso, minucioso y mesurado, lo que a menudo conduce a requisitos aceptables para los Estados Miembros y, por lo tanto, se implementan ampliamente. Sin embargo, estas políticas pueden tardar mucho en aplicarse. Muchas de las contribuciones desde el terreno destacan el papel que pueden desempeñar las herramientas tecnológicas existentes en la implementación de medidas de transbordo a corto plazo y que seguirán siendo relevantes en el futuro. Las directrices voluntarias deben considerar el uso de tecnologías nuevas y existentes, como el uso de análisis de datos satelitales en Panamá, para garantizar que la importante inversión realizada por expertos y Estados Miembros durante el desarrollo de las directrices voluntarias siga siendo valiosa durante las próximas décadas. Sin embargo, estas herramientas no son una panacea y deben complementar y mejorar el uso de observadores independientes, capacitados y supervisados profesionalmente a costa de los propietarios de los barcos pesqueros.

[Las herramientas existentes](#) permiten a todas las partes interesadas recopilar, filtrar y sintetizar datos públicos para informar los esfuerzos de gestión y políticas, incluida la evaluación regular de riesgos necesarios y procedimientos de inspección. Sin duda, se seguirán desarrollando nuevas herramientas con el fin de innovar en estas prácticas. Estos deben integrarse en sistemas de seguimiento de transbordos nacionales y regionales específicos, que a su vez respalden la validación de la información de seguimiento de transbordos entre los Estados y los socios de apoyo.

Recomendación tres: El uso de tecnologías y herramientas existentes que apoyan la implementación integral de medidas y la validación de la información reportada sobre transbordos está respaldada y recomendada en las directrices voluntarias.

Las directrices voluntarias deben ser operacionalmente alcanzables, adaptables a los diferentes tipos de transbordo y utilizar datos que sean accesibles para todos.

Los métodos tradicionales para monitorear y controlar las actividades de transbordo pueden ser costosos y requerir muchos recursos. Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad de las pesquerías internacionales, las operaciones en los bienes comunes mundiales deben gobernarse de manera eficaz; la comprensión de la necesidad urgente de dicha gestión se refleja en la preocupación expresada sobre los riesgos de un transbordo inadecuadamente regulado, controlado y monitoreado en relación con la pesca INDNR realizada por el Comité durante la [sesión número 34](#) del COFI.

Para garantizar el éxito, todas las medidas desarrolladas deben poder ser implementadas por todas las partes interesadas y adaptarse a todas las formas de transbordo. Se reconoce que los Estados en desarrollo pueden tener requisitos especializados en relación con la aplicación de las reglamentaciones de transbordo. Por lo tanto, es fundamental que todos los Estados, incluidos los Estados en vías de desarrollo, tengan un acceso equitativo a los datos, los análisis y las herramientas con el fin de respaldar sus esfuerzos.

El sistema actual de gobernanza de la pesca en alta mar beneficia a aquellos que pueden pagar embarcaciones caras y tecnologías de vanguardia que les permiten pescar durante meses en aguas biodiversas lejos de su país de origen. A su vez, esto impone una carga significativa a los Estados que no pueden supervisar o hacer cumplir adecuadamente las políticas de transbordo, ya sea utilizando costosas patrullas en el mar o emprendiendo la sólida evaluación de riesgos necesaria para implementar controles portuarios efectivos. Esto es particularmente significativo para aquellas regiones donde la mayor parte del transbordo tiene lugar en puerto, donde el Estado del puerto es responsable de la observación, a diferencia de alta mar, donde el Estado del pabellón es responsable.

Muchas de las contribuciones desde el terreno han utilizado datos de identificación, autorización y seguimiento de embarcaciones disponibles públicamente y técnicas de aprendizaje automático para identificar encuentros entre embarcaciones, recopilar autorizaciones de pesca e identificar puertos visitados con frecuencia para construir una imagen del riesgo. Un evento de transbordo es una oportunidad clave para recopilar información sobre la operación de pesca, los barcos, la captura y la tripulación, pero los beneficios reales se obtienen cuando esta información puede correlacionarse con otra información de MCS para proporcionar una descripción más precisa a las partes interesadas relevantes. De esta manera, los esfuerzos de las autoridades pueden ser más focalizados y rentables, aumentando las oportunidades de garantizar que se respeten las directrices para aquellos que cuentan con recursos limitados.

Recomendación cuatro: En las directrices voluntarias se alienta la publicación oportuna de la identificación, autorización, datos de seguimiento y actividad de transbordo de los buques, incluidos los detalles espaciales y temporales de cada evento autorizado.

Las directrices voluntarias sobre transbordo ayudarán a los Estados de todo el mundo a regular, supervisar y controlar de manera más eficaz las actividades de transbordo mundial. Mediante nuestra experiencia combinada, los coautores reconocen la importancia del desarrollo de tales directrices y recomiendan que reflejen estudios relevantes a profundidad, se basen en las mejores prácticas regionales existentes, tengan en cuenta el uso de tecnologías y herramientas existentes para apoyar su implementación y alientan la publicación de datos de buques relacionados con el transbordo. Los coautores de este informe siguen dedicados a aumentar la capacidad de los Estados en vías de desarrollo para implementar de manera efectiva las regulaciones y las directrices voluntarias sobre transbordo.

1. [Transbordo: una mirada más de cerca](#)
2. [Análisis global de buques de transbordo y bunker](#)
3. [Global Fishing Watch: Carrier Vessel Portal](#)
4. [Traslado de atún - Transbordo en el Océano Índico occidental](#)
5. [Medidas regionales de transbordo](#)
6. [Transbordo y Comité de Pesca de la Región Centro-Occidental del Golfo de Guinea](#)
7. [Se necesita una reforma de transbordo para garantizar la transferencia legal y verificable de las capturas](#)

Es posible encontrar más recursos dentro de la [biblioteca](#) de la Red Internacional de Seguimiento, Control y Vigilancia.

Advertencias sobre los datos

Para un análisis más detallado de la calidad de los datos AIS de Global Fishing Watch, consulte [Taconet, Kroodsma, y Fernandes 2019](#). La clase de dispositivo AIS a menudo depende de las regulaciones del Estado del pabellón, la eslora y el propósito de la embarcación. Debido a las limitaciones de los datos AIS, la falta de bases de datos y registros públicos completos y precisos de embarcaciones, y las limitaciones de las estimaciones de modelos, el encuentro detectado por el AIS y los datos de eventos a la deriva se representan con la mayor precisión posible, pero deben considerarse estimaciones restringidas basadas en estas limitaciones (ver [Kroodsma et al. 2018](#), [Miller et al. 2018](#) para mayor discusión).



Los coautores desean agradecer la generosidad de la Fundación Gordon and Betty Moore, Norad y Oceans 5, sin los cuales el análisis y las herramientas detalladas en este informe no hubieran sido posibles. **Los coautores:**



Global Fishing Watch

Global Fishing Watch es una organización internacional sin fines de lucro dedicada a promover la gobernanza de los océanos a través de una mayor transparencia de la actividad humana en el mar. Mediante la creación y el intercambio público de visualizaciones de mapas, datos y herramientas de análisis, buscamos permitir la investigación científica e impulsamos una transformación en la forma en que gestionamos nuestro océano. Creemos que la actividad humana en el mar debe ser de conocimiento público a fin de salvaguardar los bienes oceánicos globales comunes por el bienestar de todos.



Red Internacional de Seguimiento, Control y Vigilancia

La Misión de la Red Internacional MCS es promover y facilitar la cooperación y coordinación entre sus Miembros a través del intercambio de información, el desarrollo de capacidades y la colaboración con el fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia de las actividades de monitoreo, control y supervisión en pesquerías.



The Pew Charitable Trusts

The Pew Charitable Trusts está motivado por el poder del conocimiento para resolver los problemas más desafiantes de la actualidad. Pew aplica un enfoque riguroso y analítico para mejorar las políticas públicas, informar al público y revitalizar la vida cívica.



Trygg Mat Tracking

TMT es una organización noruega sin fines de lucro que proporciona a las autoridades pesqueras nacionales y a las organizaciones internacionales inteligencia, análisis y desarrollo de capacidades pesqueras, con el objetivo de reducir la pesca ilegal y mejorar más ampliamente la gobernanza de los océanos.

Para obtener más información sobre los datos utilizados en este informe o sus recomendaciones, comuníquese con Courtney@globalfishingwatch.org.

Todas las imágenes tienen copyright como se indica en cada imagen individual. Las imágenes de esta publicación aparecen únicamente con el propósito de ilustrar las operaciones de transbordo y no pretenden transmitir ni implicar que se hayan realizado actividades de pesca ilegales, no declaradas y no reglamentadas, o estén asociadas de alguna otra manera con estas imágenes, a menos que se identifiquen explícitamente.