

Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada y el Pacto Verde Europeo

Avanzando en la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para el 2030

Septiembre de 2020



© Océana | Juan Cuetos

La naturaleza se está erosionando a un ritmo sin precedentes en la historia de la humanidad. Con un millón de especies actualmente en peligro de extinción,¹ nunca antes ha sido tan acuciante adoptar medidas urgentes y ambiciosas para revertir la pérdida de biodiversidad.

Esta crisis planetaria se atribuye, en gran parte, a la creciente actividad humana en todo el mundo. Se estima que aproximadamente tres cuartas partes de los medios terrestres y dos tercios de los medios oceánicos han sido alterados significativamente por la influencia humana.²

El Pacto Verde Europeo es la hoja de ruta de la Unión Europea (UE) para hacer que la economía de la UE sea sostenible y climáticamente neutral para 2050. Uno de sus pilares claves es la 'Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030',³ que establece los planes de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, para encaminar la naturaleza hacia su recuperación. En el ámbito marino, la pesca es un factor clave en la pérdida de biodiversidad a nivel mundial.⁴ Este informe analiza un elemento de esta actividad humana: la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). En él se describe cómo el poner fin a la pesca INDNR sería una de las formas más rentables y de mayor impacto para que la Comisión avance en su agenda más amplia a favor de la biodiversidad.

Las tecnologías y las medidas de gobernanza necesarias para luchar contra la pesca INDNR ya existen y han demostrado ser elementos disuasorios eficaces cuando se aplican. Además, la aplicación uniforme y firme de estas medidas a nivel europeo e internacional ayudaría a restaurar la infraestructura natural de la que dependen nuestras economías, medios de vida, seguridad alimentaria, salud y calidad de vida en todo el mundo.

La UE ha demostrado un liderazgo real en la lucha global contra la pesca INDNR. Como la mayor comerciante de productos pesqueros a nivel mundial, e importaciones de terceros países valoradas en más de 25.000 millones de euros en 2017,⁵ la UE juega un papel fundamental en el sector. Aprovechando la capacidad de su mercado de productos pesqueros y su influencia diplomática, la Comisión podría ejercer una mayor influencia positiva para reducir significativamente la huella de la industria pesquera mundial al priorizar en sus próximos planes de acción un enfoque de "tolerancia cero" para la pesca INDNR. Esto representaría una oportunidad para posicionar a la UE a la vanguardia de los esfuerzos globales para combatir la pérdida de la biodiversidad dentro del Marco Mundial para la Biodiversidad de las Naciones Unidas (ONU), que se negociará en la 15ª Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica en 2021.



© Oceana | Juan Cuetos

1 El Informe de Evaluación Global de IPBES sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (2019). Disponible en: <https://ipbes.net/global-assessment>

2 Idem.

3 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_es

4 Díaz et al. (2019). El declive generalizado de la vida en la Tierra, impulsado por los seres humanos, plantea la necesidad de un cambio transformador. *Science*. 366 (6471). Disponible en: <https://science.sciencemag.org/content/366/6471/eaax3100>

5 El Mercado de Pescado de la UE, edición 2018. Disponible en: https://www.eumofa.eu/documents/20178/132648/EN_TheEU+fish+market+2018.pdf

La pesca INDNR y la biodiversidad: una visión general

La actividad humana más dañina para los océanos durante el último medio siglo ha sido el crecimiento global de las flotas pesqueras industriales y la consecuente sobreexplotación de los caladeros.⁶ Estas actividades representan una gran amenaza para los ecosistemas marinos y la biodiversidad, y las estimaciones indican que más de un tercio de los caladeros del mundo están actualmente sobreexplotados.⁷ La pesca INDNR juega un papel central en esta sobreexplotación, y es un factor importante de la pérdida de la biodiversidad, como es el caso de las especies de superdepredadores, incluidos los tiburones, y debe ser una parte clave de la solución, tal como se señala en la Estrategia de Biodiversidad. Es un problema grave y generalizado que amenaza la sostenibilidad de los caladeros, tanto en las aguas costeras nacionales como en alta mar,⁸ y tiene graves consecuencias en todo el ecosistema oceánico.

"[La pesca INDNR es] ... una de las mayores amenazas para los ecosistemas marinos como consecuencia de su poderosa capacidad para socavar los esfuerzos nacionales y regionales encaminados a una gestión sostenible de la pesca, así como las iniciativas destinadas a la conservación de la biodiversidad marina".⁹

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Las operaciones de pesca INDNR suelen estar muy organizadas y son de escala global. Si bien resulta complejo estimar la magnitud de la pesca INDNR, ya que depende de muchos factores como el tipo de caladero y la disponibilidad de información, no se debe subestimar su contribución a la degradación de la salud de los océanos. El problema es tan grave que frustra los esfuerzos de conservación y manejo sostenible de las poblaciones de peces, supone una desventaja desleal para los pescadores que cumplen las leyes, representa una grave amenaza para la seguridad alimentaria y un obstáculo importante en la transición hacia un sistema alimentario sostenible. Asimismo, compromete el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. En concreto, obstaculiza los esfuerzos por lograr el Objetivo 14 que busca conservar y utilizar de manera sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos, que incluye el Objetivo 14.4 que tiene por objeto poner fin a la pesca INDNR.

Poner fin a la pesca INDNR aumentaría las reservas pesqueras y mejoraría la biodiversidad marina y la salud de los océanos, fortaleciendo así la seguridad alimentaria. Eliminaría uno de los principales obstáculos para avanzar en otros esfuerzos de conservación y gestión marina y para la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles.

La pesca INDNR y la importancia comercial de la biodiversidad

La Estrategia de la UE sobre Biodiversidad estima que la conservación de las poblaciones marinas podría incrementar los ingresos anuales de la industria pesquera en más de 49.000 millones de euros.¹⁰ Poner fin a la pesca INDNR implicaría un coste relativamente bajo para proteger los recursos marinos e incrementar los beneficios económicos de los gobiernos, los operadores legales y las comunidades locales, al tiempo que fortalece la seguridad alimentaria tanto en la UE como a nivel mundial. Si bien faltan estimaciones actualizadas, las investigaciones llevadas a cabo anteriormente podrían dar una idea de la magnitud de las pérdidas ocasionadas por la pesca INDNR expresadas en términos de valor. Por ejemplo, un estudio ampliamente citado sitúa las pérdidas globales asociadas a la pesca INDNR en hasta 21.000 millones de euros en 2006, lo que representa 26 millones de toneladas de pescado, o uno de cada cinco peces capturados en la naturaleza.¹¹

6 El Informe de Evaluación Global de IPBES sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (2019). Disponible en: <https://ipbes.net/global-assessment>

7 El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. FAO ONU Disponible en: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9229en>

8 SEAFDEC 2015: <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/AMAF/App%209%20-%20ASEAN%20Guidelines%20IUU%20SSOM36th%20AMAF%20final.pdf>

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

10 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_en

11 Agnew, D.J., Pearce, J., Pramod, G., Peatman, T., Watson, R., Beddington, J.R. y Pitcher, T.J. (2009) 'Estimar la magnitud mundial de la pesca ilegal', PLoS ONE 4(2).

Poner fin a la pesca INDNR beneficiaría a la economía y ayudaría a garantizar el sector alimentario, que se haya amenazado por la pérdida de biodiversidad. Sería un planteamiento con un coste relativamente bajo para apoyar el crecimiento, ahorrando cada año miles de millones en ingresos perdidos, al tiempo que crea unas condiciones de competencia equitativas para los pescadores que respetan la ley y que compiten por los mismos recursos pesqueros dentro y fuera de la UE.

La pesca INDNR en las Áreas Marinas Protegidas

Realizar esfuerzos conjuntos para mejorar la gobernanza y la transparencia en la pesca comercial a nivel mundial ayudará a disuadir la pesca INDNR y beneficiará a la biodiversidad de los océanos. El diseño, la aplicación y la vigilancia efectiva de las áreas marinas protegidas (AMP) sería un primer paso importante para contrarrestar los efectos perjudiciales de la pesca industrial sobre la biodiversidad marina. Las AMP deben diseñarse dando prioridad a la protección de la biodiversidad, centrándose en áreas donde se solapan una alta densidad de pesca industrial con focos de biodiversidad. Un enfoque específico de esta naturaleza debería permitir un seguimiento más eficaz, reduciendo las dificultades inherentes a la vigilancia de grandes extensiones de océano.

El fracaso de los esfuerzos por evitar la pesca ilegal en las AMP, como la pesca furtiva, invalidará los efectos deseados y, en última instancia, socavará la aspiración de la Comisión de proteger los hábitats importantes y permitir que las poblaciones de peces se recuperen y prosperen. Por lo tanto, el éxito de cualquier AMP depende de mejoras significativas en la gestión y, en particular, en que los Estados miembros hagan cumplir la ley en estas áreas protegidas, que en el pasado han sido insuficientes o totalmente inexistentes.¹² Un estudio de 2018 de más de 700 AMP europeas puso de manifiesto que la pesca de arrastre intensiva es aún habitual dentro de estas áreas "protegidas" y que, en general, no lograron reducir la presión pesquera ni proteger especies vulnerables como los tiburones y las rayas.¹³ Del mismo modo, un análisis de 2019 de las AMP de la UE demostró que no existe ningún plan de gestión en alrededor del 85% de ellas, lo que las convierte en simples "parques de papel".¹⁴

Poner fin a la pesca INDNR apoyaría la aspiración de la Comisión de restaurar los mares a un "buen estado medioambiental", al facilitar la gestión eficaz de las AMP.



© EJF

¹² WWF. El caso de las AMP. Disponible en: https://wwf.panda.org/our_work/oceans/solutions/protection/protected_areas/

¹³ Dureuil et al (2018). La pesca de arrastre pelágico dentro de las áreas protegidas socava los resultados de conservación en una zona de pesca codiciada a nivel mundial. *Science*. 1403-1407.

¹⁴ <https://www.wwf.eu/?uNewsID=352796>

La pesca INDNR, artes destructivas y captura incidental

La captura accidental de especies no deseadas, o captura incidental, es una consecuencia desafortunada de la industria pesquera con un alto coste ecológico. Las estimaciones sugieren que la captura incidental representa el 40% de la captura mundial,¹⁵ y, a menudo, afectan a especies de aves marinas, tiburones, tortugas y cetáceos vulnerables a la extinción.

La pesca INDNR agrava este problema. Estas actividades que escapan a la vigilancia causan, a menudo, daños ambientales graves, especialmente cuando los barcos usan artes prohibidos que capturan especies no deseadas o dañan ecosistemas marinos vulnerables. Entre las artes de pesca ilegales comúnmente utilizadas están el arrastre en pareja (donde dos arrastreros colocan una red entre ellos y la arrastran por el agua, a menudo causando una destrucción indiscriminada),^{16,17} las redes de monofilamento (enmalles de tamaño inferior a la reglamentaria y con tasas de captura incidental altas) y redes de deriva (redes no selectivas que cuelgan verticalmente en el agua). El cachalote del Mediterráneo es un ejemplo de una subpoblación que se ha visto afectada drásticamente por el uso de las redes de deriva. Su uso continuado, a pesar de que fueron prohibidas en 2001, da lugar, aún hoy, a capturas no intencionales de una especie cuya población se estima en unos pocos cientos de ejemplares.¹⁸ Otro ejemplo de los efectos devastadores de estas artes de pesca se encuentra en Ghana, donde el uso de redes de monofilamento por parte de los arrastreros ha provocado la captura ilegal de grandes cantidades de juveniles, con graves consecuencias para las poblaciones de peces del país y, por lo tanto, para su seguridad alimentaria y de subsistencia.¹⁹

Las artes de pesca ilegales también pueden tener efectos negativos en los hábitats marinos donde la vida silvestre se alimenta, se reproduce y se refugia. El uso de la dinamita y de productos químicos nocivos para aturdir y capturar los peces sigue siendo habitual en algunas regiones del mundo, causando daños graves a los lugares próximos a los que se usan. Existen ejemplos en Europa y más allá. Los informes de Grecia, Filipinas y Sri Lanka sugieren que la pesca con dinamita se sigue utilizando, matando indiscriminadamente tanto a los peces deseados como los no deseados, y destruyendo los hábitats de coral vitales para la supervivencia de innumerables especies marinas.^{20,21,22}

Poner fin a la pesca INDNR contribuiría a reforzar los compromisos políticos de la UE para luchar contra la captura incidental y reducir la sobrepesca.

La pesca INDNR de especies protegidas y en peligro

Si bien la captura incidental de especies protegidas y en peligro de extinción es habitual en los caladeros del mundo, muchas también son capturadas ilegalmente con fines de lucro. La práctica persistente del 'cercenamiento de las aletas de los tiburones' es un ejemplo de ello. El cercenamiento de las aletas de los tiburones implica la captura de los mismos, la extracción de sus aletas (vendidas principalmente a los mercados de Asia oriental para su uso en la sopa de aleta de tiburón), y la devolución del cuerpo del tiburón devuelta al mar debido al valor financiero relativamente bajo de su carne. Los tiburones se devuelven al mar a menudo todavía vivos, condenándoles a una muerte lenta y cruel por ahogamiento o devorados por otros animales. Se estima que, de los 73 millones de tiburones sacrificados para abastecer este mercado, más del 50% son especies en peligro de extinción.^{23,24} Una incautación reciente de aletas de tiburón en Hong Kong²⁵ puso de manifiesto el alcance de esta industria ilícita, que se cree que genera cada año aproximadamente

15 Davies et al (2019). Definición y estimación de la captura incidental de la pesca marina mundial. *Marine Policy*. 33(4), 661-672.

16 <https://ejfoundation.org/films/pair-trawling-frontline-view>

17 <https://stopillegalfishing.com/press-links/fishery-livelihoods-dwindling-pair-trawling-activities/>

18 <https://iucn-csg.org/alert-on-the-mediterranean-sperm-whale-subpopulation/>

19 EJF (2020). Los caladeros "del pueblo" al borde del colapso. Los pelágicos pequeños en los desembarques de la flota de arrastre industrial de Ghana. Disponible en: <https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-report-small-pelagics-2020-final.pdf>

20 <https://www.ekathimerini.com/237936/article/ekathimerini/news/two-arrested-for-blast-fishing-in-central-greece>

21 Jennifer et al (2018). Cambio de rumbo: diversificación, intensificación y aumento del esfuerzo en la pesca artesanal (1950-2010). *PLOS ONE*. 13 (3).

22 Mongabay (2019). Las medidas severas adoptadas tras los atentados con bombas en Sri Lanka pueden ayudar en la lucha contra la pesca con explosivos.

23 Wildaid (2018). Tiburones en crisis: indicios de cambio de comportamiento positivo en China a medida que surgen nuevas amenazas. Disponible en: <https://wildaid.org/wp-content/uploads/2018/02/WildAid-Sharks-in-Crisis-2018.pdf>

24 Dulvy et al (2014). Riesgo de extinción y conservación de los tiburones y las rayas del mundo. *eLife*. 1-34.

25 South China Morning Post (2020). Disponible en: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/law-and-crime/article/3083184/biggest-shark-fin-seizure-hong-kong-history-recovers>

mil millones de dólares estadounidenses en comercio ilegal.²⁶ La aduana del país descubrió 26 toneladas de aletas, de las cuales, una cantidad sustancial pertenecían a especies vulnerables, como el tiburón sedoso y el tiburón zorro.

Otras especies marinas son blancos deliberados de los pescadores ilegales por diversas razones. Un estudio de 2018 descubrió que existe una práctica generalizada de captura de mamíferos acuáticos, incluidos delfines y ballenas, únicamente para usarlos como cebo para atraer a otras especies.²⁷ Se determinó que esta práctica es más común entre la pesca de tiburón con palangre en América Latina y en Asia, sin embargo, ocurre también en otras zonas geográficas. De manera similar, las tortugas marinas son ampliamente cazadas furtivamente por sus huevos, carne, caparazones y pieles, y las focas por su piel, grasa y carne.²⁸

Poner fin a la pesca INDNR reduciría el incentivo económico y aumentaría los riesgos de capturar especies protegidas y en peligro de extinción al endurecer las leyes o normativas pesqueras.

Oportunidades de acción positiva

Los cuatro factores que hacen que la pesca INDNR sea una actividad de bajo riesgo y alta rentabilidad son: una gobernanza deficiente que no adopta o aplica las normativas de gestión pesquera; obstáculos para la aplicación de las normativas pesqueras debido a la falta de voluntad política; la falta de capacidad para aplicar la ley y, a veces, la corrupción.²⁹ Para cosechar los numerosos beneficios sociales, ecológicos y económicos que se derivarían de abordar estos factores, incluida la protección y restauración de la biodiversidad marina, la Coalición INDNR de la UE insta a la Comisión a que dé prioridad a la pesca INDNR en los próximos planes de acción que se elaboraran en el marco de la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030. Como ya se ha destacado a lo largo del presente informe, la pesca INDNR no solo tiene consecuencias peligrosas para la biodiversidad marina, sino que las medidas de buena gobernanza y la transparencia necesarias para abordarla tienen un coste relativamente bajo y son fácilmente accesibles.



© OCEANA | Carlos Minguell © LIFE BaHAR for N2K

²⁶ FAO ONU (2015). Estado del mercado mundial de productos de tiburón. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4795e.pdf>

²⁷ Mintzer et al. (2018). El uso de mamíferos acuáticos como cebo en la pesca mundial. *Front. Mar. Sci.*

²⁸ Nunny et al. (2018). Una estudio de la matanza de focas en Europa: implicaciones para el bienestar animal. *Marine Policy.*

²⁹ Widjaja, T. Long, H. Wirajuda, et al. 2019. Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada e impulsores asociados. Washington, DC: Instituto de Recursos Mundiales. Disponible en: www.oceanpanel.org/iuu-fishing-and-associated-drivers.

La Coalición INDNR de la UE recomienda que los responsables de la toma de decisiones de la UE:

- Reconozcan que poner fin a la pesca INDNR es fundamental para situar la naturaleza en el camino hacia la recuperación.
- Hagan efectivo el compromiso de la Comisión de adoptar un enfoque de "tolerancia cero" para la pesca INDNR mediante la inclusión de medidas ambiciosas, concretas y aplicables que aborden la lucha contra la pesca INDNR en los planes de acción de la Estrategia de la Biodiversidad para 2030, en concreto, en el plan de acción para "la conservación de los recursos pesqueros y protección de los ecosistemas marinos". Estas medidas ya están disponibles, a menudo tienen un coste relativamente bajo y la mayoría están listas para aplicarse (por ejemplo, la expedición de números OMI como identificador único del buque, mayor seguimiento de la ubicación de los buques, publicación de autorizaciones de pesca y otra documentación pesquera relevante como leyes e informes de aplicación). Muchas de estas medidas ya han sido aplicadas por los Estados miembros de la UE, los Estados del pabellón y las organizaciones regionales de pesca (ORP) en todo el mundo.

Dentro de la UE:

- Aplicar medidas de transparencia y de buena gobernanza necesarias³⁰ a toda la flota europea.
- Velar por que la UE y sus Estados miembros movilicen los recursos suficientes para supervisar y gestionar las AMP, así como para hacer efectivas las sanciones cuando éstas se impongan, a fin de disuadir y detener eficazmente la pesca INDNR en estas zonas.
- Imponer sanciones a los buques con pabellón de la UE cuando incumplan las normas, como apagar reiteradamente sus sistemas AIS sin justificación suficiente.
- Hacer más difícil que los productos pesqueros capturados ilegalmente entren en la UE, continuando con el despliegue del sistema de datos de importación digitalizada CATCH y otras medidas de trazabilidad.
- Incentivar a los Estados miembros de la UE para que implanten el Monitoreo Electrónico Remoto (REM, en inglés) en sus flotas, para que puedan realizar un seguimiento efectivo de las capturas incidentales.
- Impulsar activamente la innovación para reducir el daño causado por los aparejos de pesca "fantasma" (perdidos o abandonados), incluida la fabricación de redes biodegradables.
- Crear sin demora una base de datos pública de autorizaciones de pesca más accesible y fácil de utilizar.
- Animar y seguir colaborando con los Estados miembros para promover y mejorar la escasa ratificación de instrumentos internacionales clave como el Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 de la OMI sobre la seguridad de los buques pesqueros y el Convenio de la OMI sobre el trabajo en la pesca (C188).

A nivel internacional:

- Aplicar la dimensión externa del Reglamento INDNR de la UE de forma ambiciosa y coherente.
- Instar a los Estados no pertenecientes a la UE a que apliquen medidas de buena gobernanza y transparencia³¹ mediante diálogos bilaterales como los que surgen a través del sistema de tarjetas de la UE.³²
- Aprovechar su considerable presencia e influencia dentro de las ORP para proponer y, en colaboración estrecha con los países no pertenecientes a la UE, velar por la adopción de medidas esenciales para aumentar la transparencia y luchar contra la pesca INDNR en las aguas de las ORP.³³

30 http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2019/10/Transparency-good-governance-criteria_EU-IUU-Coalition.pdf

31 Idem.

32 El sistema de tarjetas de la UE fue introducido en 2010 como parte de los reglamentos de la UE sobre la pesca INDNR. Puede encontrar más información aquí: <http://www.iuuwatch.eu/new-background-to-the-iuu-regulation/>

33 Coalición INDNR de la UE (2019). Lograr la transparencia y combatir la pesca INDNR en las OROP. Disponible en: http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2019/05/RFMO-repor^_EN_May-2019_FINAL.pdf

La Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, The Nature Conservancy, The Pew Charitable Trusts y WWF, la Coalición INDNR de la UE, están colaborando para promover el liderazgo de la UE en la mejora de la transparencia y la gobernanza de la pesca mundial para poner fin a las actividades ilegales, no declaradas y no reglamentadas (INDNR).

Personas de contacto:

Sophie Nodzinski | Environmental Justice Foundation | Tel: +44 (0)207 239 3310 | sophie.nodzinski@ejfoundation.org

Vanya Vulperhorst | Oceana | Tel: +32 (0)2 513 2242 | vvulperhorst@oceana.org

Emily Langley | The Nature Conservancy | Tel: +44 (0)203 915 5362 | emily.langley@tnc.org

Nikolas Evangelides | The Pew Charitable Trusts | Tel: +44 (0)207 535 4232 | nevangelides@pewtrusts.org

Alexandre Cornet | WWF | Tel: +32 483 764 422 | acornet@wwf.eu



© Oceana | Juan Nietos