

LA FISCALIZACIÓN DE LA PESCA EN LA ALTA MAR

Juan DÍAZ RODRÍGUEZ



Introducción



AS zonas marítimas sin jurisdicción estatal, o área denominada como alta mar, comprenden los espacios definidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM, en adelante la Convención) que se encuentran más allá de los espacios de soberanía.

La alta mar es considerada como uno de los espacios comunes globales (1), y los recursos naturales que se encuentran en esta zona, en su lecho y subsuelo, pueden ser considerados como «bienes comunes» y cualquier Estado ribereño o sin litoral tiene derecho a explotarlos (ONU, 1982).

La facilidad de acceso y la dificultad de mantener la vigilancia esta zona tan amplia, tienen como consecuencia la sobreexplotación, especialmente, de los recursos pesqueros sobre los que ningún Estado puede reclamar su soberanía. Los Estados ribereños y los Estados de pabellón centran su esfuerzo en controlar sus espacios de jurisdicción o en prestar apoyo y vigilancia en los caladeros donde sus flotas ejercen la pesca.

Aunque no es posible averiguar la extensión exacta del problema, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que un 20 por 100 de las capturas que se consumen en el mundo provienen de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) (2), agotando progresivamente los recursos de nuestros océanos y violando las normas que establecen el quién, cómo, cuándo, dónde y cuánto se puede pescar (FAO, 2021).

(1) Incluyen: la alta mar, la atmósfera, el espacio exterior y el ciberespacio.

(2) O en inglés *Illegal Unreported Unregulated* (IUU).

La alta mar cuenta con formas de protección en situaciones puntuales, como la materializada por la Organización No Gubernamental (ONG) Sea Shepherd (2021), que ha asumido labores de vigilancia en colaboración con Estados ribereños para luchar contra la pesca INDNR. Otras iniciativas incluyen: la posible firma de un Tratado Global de los Océanos en el seno de la Convención de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para los Océanos (3); iniciativas de colaboración internacional para patrullar los principales caladeros mediante conceptos como el de *Ship Riding* (4) o la Presencia Marítima Coordinada de medios fiscalizadores de la Unión Europea (UE) en el golfo de Guinea (Unión Europea, 2021).

La explotación sostenible de los recursos pesqueros en alta mar se fundamenta en el respeto a los tratados internacionales ratificados por el Estado de pabellón de los buques pesqueros. Es decir, que el ejercicio de las actividades pesqueras de este tipo se ampara en el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia marítima y que requieren de la cooperación internacional.

Para la FAO el Estado actual de los stocks pesqueros es alarmante, principalmente debido a su sobreexplotación provocada por varias causas: pesca INDNR; sobrepesca; inadecuada aplicación de medidas de conservación y mala gestión; falta de consideración sobre la interdependencia de los recursos vivos o la degradación del medio ambiente.

El Derecho Marítimo Internacional define los espacios marítimos de soberanía y los de uso común y establece los derechos y obligaciones de los Estados en lo relativo al ejercicio de la pesca en ellos, así como las medidas para que el ejercicio de esta actividad sea sostenible.

La condición de la alta mar como espacio común global, abierto a todos los Estados, tiene implícita, y así lo recoge la Estrategia de Seguridad Nacional española (ESN), la dificultad para atribuir la comisión de infracciones, debido a su ausencia general de soberanía y de jurisdicción estatal, facilitando que se produzcan actividades como la pesca INDNR (DSN, 2021).

Ya en 2006 la High Seas Task Force concluía que el principal factor que provoca el problema de sobreexplotación es la pesca INDNR, con graves repercusiones para aquellos países ribereños que dependen de la pesca para su alimentación. La Oficina de la ONU contra las Drogas y el Crimen (UNODC) asocia a la pesca INDNR ciertas actividades ilícitas como la trata de personas, el terrorismo, la piratería, el contrabando, el tráfico ilícito de armas y de drogas (UNODC, 2016). No en vano, la Guardia Costera norteamericana (USCG) calificó en 2021 la pesca INDNR como la mayor amenaza a la seguridad marítima global.

(3) La «Conferencia de la ONU sobre los Océanos» se celebró en Lisboa entre el 25 de junio y 1 de julio de 2022, y en ella se pretendía aprobar el Tratado.

(4) Inspectores de países ribereños a bordo de buques de una tercera nacionalidad, por ejemplo de la Guardia Costera norteamericana o de la ONG Sea Shepherd.



Agenda 2030

Determinados Estados cuentan con vastas extensiones marítimas con gran cantidad de recursos naturales. Sin embargo, su Producto Interior Bruto (PIB) relativamente bajo limita sus recursos para invertir en capacidades de vigilancia de estas zonas (De Jong, *et al.*, 2010). El bajo riesgo asociado, los elevados beneficios y la falta de coordinación e ineficacia de los esfuerzos nacionales y transnacionales por hacer cumplir la ley, contribuyen a que se desarrollen estas actividades en torno a la pesca. Como consecuencia y, debido al Estado en que se encuentran los *stocks* pesqueros, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, en concreto el núm. 14 es la conservación y uso sostenible de la vida submarina (ONU, 2015).

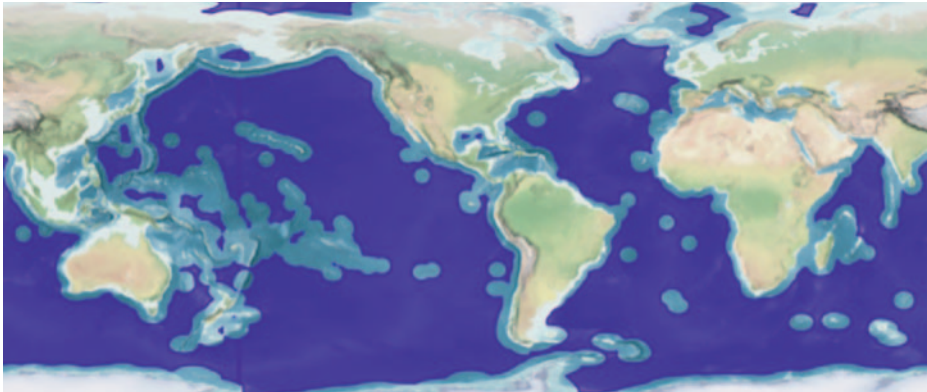
La ordenación pesquera en relación con los espacios marítimos

La Convención define la extensión de los espacios marítimos y la jurisdicción que ostentan los Estados en relación con la explotación de recursos. Los espacios se delimitan a partir de la línea de base, referencia a lo largo de la costa desde la que se miden el mar territorial y resto de áreas. Desde ella hacia la costa se encuentran las aguas interiores, bajo jurisdicción total del Estado ribereño y donde se aplican sus leyes. Hasta un máximo de doce millas náuticas se encuentran las aguas territoriales, en las que se aplican las leyes marítimas del Estado ribereño y existen algunas libertades como el paso en tránsito. En estos

dos espacios la Convención no orienta sobre la ordenación pesquera, aunque sí establece (5) el derecho de explotación soberana, obligando a proteger y preservar el medio ambiente. Hasta un máximo de veinticuatro millas se establece la zona contigua, cuya finalidad es mantener un resguardo fiscal y perseguir la comisión de delitos cometidos en los espacios de soberanía o iniciados desde aguas internacionales.

La conocida como Zona Económica Exclusiva (ZEE) alcanza hasta las doscientas millas desde la línea de base, en ella, el Estado ribereño puede ejercer competencias de ordenamiento de recursos naturales, vivos y no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo. Existe libertad, para Estados con y sin litoral, de navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías. El Estado ribereño ostenta jurisdicción sobre los recursos naturales y determinará el número de capturas máximas de las diferentes especies, pudiendo tomar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de las leyes y reglamentos, incluidas la visita e inspección, el apresamiento y el inicio de procedimientos administrativos o judiciales. La atribución del Estado no es total ya que la Convención exige velar porque los recursos vivos de la ZEE no sean sobreexplotados, debiendo tener en cuenta la interdependencia de las poblaciones. A causa de este último aspecto, se exige la cooperación entre el Estado del pabellón y el Estado ribereño en las áreas adyacentes a la ZEE.

Las conocidas como Zonas de Protección Pesquera (ZPP) que, aunque no están recogidas de forma expresa por la Convención, guardan gran similitud con la ZEE ya que se establecen a efectos de proteger y fiscalizar los recursos pesqueros.



En azul oscuro, área correspondiente a la Alta Mar, que comprende 2/3 de la superficie oceánica.
(Fuente: *marineregions.org*)

(5) Mediante la observancia del art. 193 de la Convención.

La plataforma continental supone la prolongación natural del territorio del Estado ribereño hasta el borde exterior de su margen continental alcanzando doscientas millas y, en determinados supuestos un máximo de 350 millas, con el fin de ejercer derechos de soberanía a efectos de exploración y de explotación de recursos minerales y otros no vivos del lecho y subsuelo, así como de las especies sedentarias.

La Alta Mar es el espacio marítimo sin soberanía de ningún Estado y por ello, con un estatuto cuyo principio fundamental es la libertad para el ejercicio de las actividades lícitas. Comprende «[...] las partes de la mar no incluidas en la ZEE, el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico» (Organización de Naciones Unidas, 1982, p. 67). La FAO la define como área marítima fuera de la jurisdicción nacional (de sus siglas en inglés ABNJ), y comprende el 40 por 100 de la superficie terrestre, cubre el 64 por 100 de la superficie del océano y el 95 por 100 de su volumen (FAO, 2020).

Esta área está abierta a todos los Estados, ribereños o sin litoral, con libertades de navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías, construcción de islas artificiales y otras instalaciones permitidas por el derecho internacional para investigación científica (6) y la libertad de pesca (7). Esta última se encuentra limitada mediante las obligaciones derivadas de los tratados; los derechos de los Estados ribereños en su ZEE y zona adyacente; la protección de especies migratorias, mamíferos y especies anádromas (8) y catádromas (9) o mediante las disposiciones relativas a la conservación (10).

En estas aguas los buques se encuentran sometidos a la jurisdicción del país en el que están registrados, es decir de su Estado de pabellón, que deberá adoptar medidas para que sus buques que pescan en alta mar no realicen actividades relacionadas con la pesca INDNR, cooperando para establecer organizaciones regionales con ese fin en base a evidencias científicas de gestión.

El Estado de pabellón ostenta la jurisdicción exclusiva (11) sobre sus buques y por ello, la fiscalización de la pesca en alta mar debe ser ejercida principalmente a través de este Estado de pabellón, o mediante acuerdos internacionales, lo

(6) Sujetos a disposiciones de la parte VI de la Convención.

(7) Con sujeción a las condiciones establecidas en la sección 2 de la Convención.

(8) Poblaciones que se reproducen en los ríos y pasan su vida en mar abierta (por ejemplo, salmónidos).

(9) Especies que pasan la mayor parte de su ciclo vital en aguas interiores o ríos y se reproducen en la mar (caso de la anguila).

(10) Artículos 63 a 67 y 117 a 120 de la CNUDM.

(11) Artículos 91 y 94 de la CNUDM. Excepto para los casos previstos por la CNUDM (piratería, trata de esclavos, transmisiones no autorizadas o buque sin nacionalidad), cuando el Estado del pabellón consienta o lo permita el CSNU.

que provoca que los buques se resguarden empleando pabellones de conveniencia para desarrollar la pesca INDNR impunemente.

Por último, encontramos la Zona, integrada por los fondos oceánicos y su subsuelo más allá de los espacios bajo jurisdicción nacional, sin afectar a la condición jurídica de sus aguas suprayacentes ni al espacio aéreo sobre ellas, únicamente afecta a los recursos minerales que se encuentran sobre ella y que son patrimonio común de la humanidad (12).

La pesca INDNR, un problema global

Para la ordenación de los recursos pesqueros, la CNUDM establece un enfoque sectorial. Mediante él, los derechos de soberanía de los Estados ribereños se reducen según aumenta la distancia desde sus costas, permitiendo al resto de los Estados su uso común mediante la libertad de pesca en alta mar, por ello, los recursos pesqueros pueden considerarse como un bien común.

Este enfoque de la ordenación pesquera requiere una estrecha cooperación internacional con actuaciones coordinadas y solidarias. Es necesaria una reducción del papel del Estado en favor de las organizaciones transnacionales, que actúan como impulsoras de la integración gracias a la coincidencia de intereses. Consecuentemente, la gestión de los recursos pesqueros en alta mar está fundamentada en acuerdos internacionales entre Estados y entre organizaciones transnacionales. Las organizaciones de gestión creadas al efecto, conocidas como Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP o de sus siglas en inglés RFMO), suponen un ejemplo significativo de integración internacional, puesto que los países ceden cierta soberanía en manos de organizaciones que regulan la pesca marítima.

Por el contrario, la pesca en aguas sin jurisdicción, en la zona adyacente a la ZEE de otros países se ha convertido en conducta habitual para ciertas flotas que pescan en aguas distantes, debido a las restricciones de sus propios países, por el agotamiento de sus caladeros o por una motivación meramente económica (Maribus, 2013). Los buques que desarrollan pesca INDNR concentran su actividad en zonas más productivas y con un menor control, de manera que no se condicione su conducta, despreciando los efectos negativos de la sobreexplotación. Estas flotas son responsables de realizar alguno de los tres tipos de pesca INDNR definidas por la FAO (FAO, 2001):

(12) Su exploración y explotación se encuentran sometidas a una autoridad internacional del lecho marino regulada por la Convención, la International Seabed Authority o Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.



(Imagen: lamoncloa.gob.es)

- La pesca ilegal es aquella llevada a cabo por embarcaciones sin permiso en aguas bajo jurisdicción de otro Estado o contraviniendo su normativa (13). Dado que algunos países no pueden permitirse establecer estructuras eficaces de control de la pesca, los buques INDNR pueden operar impunemente.
- La pesca no declarada tiene relación con actividades pesqueras que no declaran las capturas o lo hacen erróneamente, con el propósito de superar las cuotas permitidas.
- Finalmente, la pesca no reglamentada ejerce la explotación en zonas sin medidas de ordenación. Suele tener como objeto la captura de especies transzonales o altamente migratorias y algunas especies de tiburón en áreas sin regular. El término también se aplica a la actividad en alta mar infringiendo las normas de ordenación de la RFMO correspondiente.

Aunque la pesca no regulada no es de hecho ilegal según el derecho aplicable en alta mar, no deja de ser problemática, ya que efectúa capturas que superan las cuotas máximas establecidas por las RFMO.

(13) Ignorando temporadas hábiles, paros biológicos o zonas protegidas.

Un desafío al funcionamiento del sistema de legislación marítima en relación con la pesca lo constituye la fragmentación del modelo en los ámbitos local, regional y mundial. Asimismo, la ausencia de voluntad o falta de capacidad de algunos Estados para controlar sus espacios marítimos o sus buques dedicados a actividades irregulares constituye uno de los mayores desafíos.

Es preciso distinguir entre coacción y coerción: la primera constituye el empleo de la fuerza y la segunda es la posibilidad de su empleo, o lo que es lo mismo, la coerción es la coacción en potencia para hacer cumplir la norma.

En el caso de la pesca en alta mar, la coerción la constituye el cuerpo normativo que ordena el ejercicio de esta actividad, materializado casi exclusivamente por la normativa de la Convención, sus tratados subordinados y las normas de las RFMO. La coacción la ejercerían los poderes estatales a través de fuerzas navales (14), con competencias para perseguir la pesca INDNR y que en la actualidad están limitados a aquellos buques cuyo Estado de pabellón se haya adherido a la RFMO.

El principal problema consiste en que en las zonas donde no existe una RFMO o los Estados que las integran no tienen capacidad de coacción, no existe forma de ejecución del derecho más allá del compromiso de los propios Estados por cumplir lo acordado, persiguiendo a los buques infractores de su pabellón. Por ello Urbina (2015), concluye que la impunidad llega a ser la norma en alta mar, debido a la ausencia de agentes fiscalizadores y por aquellos actores que con diferentes motivaciones tienen a su alcance el aprovechamiento excesivo de los recursos comunes globales.

El éxito de la lucha contra la pesca INDNR, pasa por la adopción de las medidas de Estado rector del puerto (15), además de una sólida cooperación entre los Estados ribereños (FAO, 2016) y de un mejor desempeño de los Estados de pabellón. Todo ello respaldado por unas medidas eficaces de seguimiento, control y vigilancia complementada por medidas comerciales (16), lo que reforzaría las iniciativas para reducir la pesca INDNR fortaleciendo la ordenación pesquera.

Las medidas deben ir acompañadas de la existencia de un adecuado poder fiscalizador en alta mar, mediante iniciativas de colaboración de organizaciones internacionales y Estados más capaces con aquellos que tienen una mayor dificultad para fiscalizar sus espacios de jurisdicción marítima.

Como concluye Granja (2022), la pesca INDNR no se deriva exclusivamente de un problema de fiscalización: «[...] de no conseguirse el compromiso de actores clave como China y otros Estados con flotas pesqueras a distancia, así

(14) A través de medios de policía marítima como servicios de guardacostas, institutos armados o marinas de guerra.

(15) Instrumento para la inspección de buques pesqueros y congeladores de pabellón extranjero y la persecución de infracciones contra la ordenación pesquera.

(16) De trazabilidad de las capturas.

como de los países al final de la cadena de consumo, no se alcanzará una solución al problema». De hecho, la pesca INDNR ha dejado de constituir un problema que afecta exclusivamente a los Estados ribereños y debe ser abordado de manera global.

Conclusiones

El papel desempeñado por las RFMO para establecer mecanismos de colaboración entre los Estados pesqueros es esencial, aunque en algunos casos han fracasado a la hora de prevenir actividades irregulares relacionadas con la pesca y en mantener las especies objeto de explotación por encima de niveles sostenibles.

Las RFMO constituyen los únicos organismos internacionales con competencias de ordenación pesquera en algunas regiones del mundo, mientras que en otras zonas existe un vacío total de coerción por la ausencia de organizaciones de este tipo (17). Por ello, es esencial que las partes interesadas en la sostenibilidad de los recursos pesqueros colaboren entre sí y creen las necesarias organizaciones para paliar los vacíos existentes. Asimismo, es necesaria una mejor reglamentación junto a un adecuado seguimiento y una vigilancia eficaces para prevenir las prácticas irregulares e ilegales.

Existe una manifiesta falta de capacidad fiscalizadora en alta mar que se combina con ausencia de normas coercitivas, produciendo un desamparo que ha llevado a algunos autores a definir este espacio como el «Salvaje Oeste» marítimo. Consecuentemente, es imperativo mejorar la eficacia de la aplicación de la ley en alta mar, mediante la coordinación y colaboración de organismos pertinentes que ejerzan la represión de las actividades irregulares, estableciendo las colaboraciones necesarias.

La lucha contra estas actividades depende de tres aspectos íntimamente relacionados entre sí, alrededor de los cuales orbita la solución del problema: la fragmentación normativa existente, que impide la fácil ejecución de las normas; la falta de interés y de capacidad por parte de los Estados afectados para vigilar la alta mar y la inexistencia de áreas marítimas protegidas en los espacios comunes de la mar.

Estos aspectos negativos podrían verse solucionados a través de la firma de un Tratado Global de los Océanos, cuya redacción se inició en 2018 y que persigue la creación de amplias zonas protegidas y completamente implementadas en la alta mar (Heffernan, 2018). Para ello sería precisa la coordinación entre las organizaciones internacionales correspondientes, que el tratado reforzase las competencias policiales de los Estados afectados y que quedasen perfectamente definidas las acciones ejecutivas que pueden llevar a cabo sus autoridades.

(17) Como ejemplo, en la zona adyacente a la ZEE de Argentina o de la cuenca somalí.



Patrullero *Atalaya* durante una patrulla de vigilancia marítima.
(Foto: www.flickr.com/photos/armadamde/)

Además, sería necesario prevenir aquellas prácticas que facilitan la explotación pesquera irregular, mejorando su control e impidiendo prácticas irregulares tales como la artimaña de cambiar el pabellón por conveniencia, los subsidios y apoyos estatales, y los transbordos incontrolados de capturas en alta mar. Asimismo, sería preciso mejorar la trazabilidad de los productos pesqueros, dificultando el comercio de capturas de procedencia ilegítima. Para todo ello se precisa de un poder coactivo coordinado internacionalmente, capaz de ejecutar las normas y de perseguir las infracciones con una vigilancia e inspección adecuadas, así como mediante la creación de iniciativas de cooperación en apoyo de los Estados ribereños con menos capacidades.



BIBLIOGRAFÍA

- Departamento de Seguridad Nacional (2021): *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Madrid: Presidencia del Gobierno.
- División de Planes del Estado Mayor de la Armada (2016): «Manual de Derecho del Mar». Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/ml/a/manual_de_derecho_del_mar_vol_i.pdf (consultado el 8 de mayo 2022).
- FAO (2001): «Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada». Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- (2016) «Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto», Acuerdo FAO. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Disponible en www.fao.org/ (consultado el 8 de mayo de 2022).
- (2020) Terminal evaluation of the areas beyond national jurisdiction (ABNJ) Deep-Sea project, part of the «Sustainable fisheries management and biodiversity conservation of deep-sea living marine resources and ecosystems in ABNJ». Roma. Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb0979en/cb0979en.pdf> (consultado el 24 de mayo de 2022).
- (2021) «Four reasons illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing affects us and what we can do about it». FAO Stories [Preprint]. Disponible en: <https://www.fao.org/fao-stories/article/en/c/1403336/> (consultado el 20 de mayo de 2022).
- GRANJA, J. C. (2022): «La pesca ilegale, non dichiarata e non regolamentata come una minaccia globale. Suoi legami con la criminalità internazionale organizzata ed il suo impatto sui paesi costieri». Centro Alti Studi per la Difesa.
- HEFFERNAN, O. (2018): «How to save the high seas», *Nature*, 557(1), pp. 153-155. Disponible en <https://www.nature.com/articles/d41586-018-05079-z> (consultado el 20 de mayo de 2022).
- DE JONG, W., et al. (2010): *Transborder Governance of forests, rivers and seas*. Taylor & Francis Group.
- ONU (1982): «Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar», ONU. Montego Bay, doi:10.18356/e3d32375-es.
- (2015) «Objetivo 14: Vida submarina, Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible». Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/> (consultado el 20 de mayo de 2022).
- Sea Shepherd (2021): «Sea Shepherd Spain». Disponible en <https://www.seashepherd.es/es/> (consultado el 20 de mayo de 2022).
- Unión Europea (2021): «Coordinated Maritime Presences». Disponible en <https://www.seashepherd.es/es/> (consultado el 218 de mayo de 2022).
- UNODC (2016): «Fisheries crime». Viena: UNODC. Disponible en <https://www.unodc.org/unodc/about-unodc/campaigns/fisheriescrime.html> (consultado el: 15 de mayo de 2022).
- URBINA, I. (2015): «A Renegade Trawler, Hunted for 10,000 Miles by Vigilantes», *The New York Times*, 28 July. Disponible en <https://www.nytimes.com/2015/07/28/world/a-renegade-trawler-hunted-for-10000-miles-by-vigilantes.html> (consultado el 19 de abril de 2022).
- URBINA, J. J. (2018): «El empleo de medidas coactivas frente a los riesgos y amenazas derivados de las actividades ilícitas en el mar en el horizonte 2050». IEEE. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV15-2018_Medidas_Coactivas_Horizonte_2050_JulioJorgeUrbina.pdf (consultado el 6 de septiembre de 2021).
- USCG (2021): «United States Coast Guard. Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Strategic Outlook». Disponible en <https://www.uscg.mil/iuufishing/> (consultado el 13 de mayo de 2022).