Pedro Riveiro Domínguez

Tese de doutoramento

La ordenación pesquera como instrumento para la práctica de una pesca sostenible en países en desarrollo: estudio de caso de Guinea Bissau

Dereito Público e Teoría do Dereito
Facultade de Dereito

Santiago de Compostela
2015

La ordenación pesquera como instrumento para la práctica de una pesca sostenible en países en desarrollo: estudio de caso de Guinea Bissau

RESUMO

Unha das principais preocupacións sobre a pesca nos países en desenvolvemento xira ao redor do estado dos recursos pesqueiros e a súa incapacidade para xestionalos axeitadamente. Tanto é así, que na rexión de África Occidental e en Guinea Bissau de forma particular, os recursos pesqueiros están sufrindo os efectos dunha intensa explotación. O descenso das capturas nos últimos anos, o incremento das poboacións sobreexplotadas, a redución dos beneficios económicos, as capturas incidentais e os descartes, a pesca ilegal, a dependencia da pesca e o escaseo de oportunidades, a elevada incerteza ou a escasa cooperación rexional, constitúen claros problemas que fan que a sobreexplotación non sexa o único obstáculo que conduza a unha pesca sostible. Todos eles indican que a pesca está empeorando en Guinea Bissau. Polo tanto, a pesca enfróntase a grandes desafíos, pero a maior parte deles xiran ao redor dunha precaria ordenación da pesca no país. En consecuencia, esta investigación analiza na parte teórica, a ordenación pesqueira en países en desenvolvemento a nivel internacional, rexional e local, e aborda posteriormente un estudo sobre a ordenación pesqueira en Guinea Bissau durante os anos 2007-2012, revisando as dimensións xurídica, institucional, socioeconómica, tecnolóxica, ecolóxica e formativa sobre el estado da xestión pesqueira no país, e propoñendo unhas recomendacións operativas de ordenación. O resultado transmite que o modelo tradicional de ordenación non está ofrecendo solucións aos problemas da pesca, sendo necesario encamiñarse cara un novo modelo de xestión que integre basicamente: organización da información, ordenación e gobernanza, a través dun sistema de referencia, un plan de acción nacional y un plan de ordenación pesqueira adaptativa baseados no Código de Conduta para a Pesca Responsable da FAO.

PALABRAS CLAVE

ordenación pesqueira; enfoque ecosistémico; pesca sostible; coxestión; gobernanza

RESUMEN

Una de las principales preocupaciones sobre la pesca en los países en desarrollo gira en torno al estado de los recursos pesqueros y su incapacidad para gestionarlos adecuadamente. Tanto es así, que en la región de África Occidental y en Guinea Bissau de forma particular, los recursos pesqueros están sufriendo los efectos de la intensa explotación. El descenso de las capturas en los últimos años, el incremento de las poblaciones sobreexplotadas, la reducción de los beneficios económicos, las capturas incidentales y los descartes, la pesca ilegal, la dependencia de la pesca y la escasez de oportunidades, la elevada incertidumbre o la escasa cooperación regional, constituyen claros problemas que hacen que la sobreexplotación no sea el único obstáculo que conduzca a una pesca sostenible. Todos ellos indican que la pesca está empeorando en Guinea Bissau. Por tanto, la pesca se enfrenta a grandes desafíos, pero la mayor parte de ellos giran en torno a una precaria ordenación de la pesca en el país. En consecuencia, esta investigación analiza, en la parte teórica, la ordenación pesquera en países en desarrollo a nivel internacional, regional y local, y aborda posteriormente un estudio sobre la ordenación pesquera en Guinea Bissau durante los años 2007-2012, revisando las dimensiones jurídica, institucional, socioeconómica, tecnológica, ecológica y formativa sobre el estado de la gestión pesquera en el país, y proponiendo unas recomendaciones operativas de ordenación. El resultado transmite que el modelo tradicional de ordenación no está ofreciendo soluciones a los problemas de la pesca, siendo necesario encaminarse a un nuevo modelo de gestión que integre básicamente: organización de la información, ordenación y gobernanza, a través de un sistema de referencia, un plan de acción nacional y un plan de ordenación pesquera adaptativa basados en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO.

PALABRAS CLAVE

ordenación pesquera; enfoque ecosistémico; pesca sostenible; cogestión; gobernanza

SUMMARY

One of the main concerns about fishing in developing countries revolves around the state of fishery resources and their inability to manage them properly. So much so that, in the region of West Africa and Guinea Bissau in particular, fisheries are suffering the effects of the intense exploitation. The decline in catches in recent years, the increase of overexploited stocks, the decrease of the economic benefits, by-catch and discards, illegal fishing, dependence on fishing and the lack of opportunity, high uncertainty or poor regional cooperation, are clear problems that make the exploitation is not the only obstacle that leads to sustainable fisheries, indicating, all of them, that fishing is worsening in Guinea Bissau. Therefore, fishing is facing great challenges, but most of them revolve around a precarious fisheries management in the country. Consequently, this research analyzes the theoretical part, fisheries management in developing countries at international, regional and local level, and then discusses a study on fisheries management in Guinea Bissau during the years 2007-2012, reviewing the legal, institutional, socio-economic, technological, ecological and training dimensions on the state of fisheries management in the country, and proposing some operating management recommendations. The result conveys that the traditional model of organization is not offering solutions to the problems of fisheries, being necessary to move towards a new management model that basically integrates organization of information, management and governance, through a reference system, a national plan of action and an adaptive fisheries management plan based on the Code of Conduct for Responsible Fisheries of the FAO.

KEYWORDS

fisheries management; ecosystem approach; sustainable fisheries; co-management; governance

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAP	Acuerdos de Asociación Pesquera
ACP	Países de África, Caribe y Pacífico
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
AGC	Agencia de Gestión y Cooperación
ANAPA	Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal
ANEP	Asociación Nacional de Empresarios de la Pesca
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APAPD	Artes y aparejos de pesca abandonados, perdidos o descartados
APPCC	Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPF	Buenas Prácticas de Fabricación
BSC	Balanced Scorecard
CCPR	Código de Conducta para la Pesca Responsable
CDB	Convención sobre la Diversidad Biológica
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África del Oeste
CFFA	Coalition for Fair Fisheries Arrangements
CILSS	Comité Permanente Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel
CIPA	Centro de Investigación Pesquera Aplicada
CNCF	Corporación Nacional de Pesca de China
CNUDS	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible
CNUMAD	Comité de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
COFI	Comité de Pesca de la FAO
COLREG	Convenio internacional para prevenir los abordajes en la mar 1972
COMHAFAT	Conferencia Ministerial de Cooperación Pesquera entre los Estados Africanos Ribereños del Océano Atlántico
CMI	Cuadro de Mando Integral
CONVEMAR	Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982
CPACO	Comité de Pesca para el Atlántico Centro-Oriental
CPD	Coherencia de las políticas para el desarrollo
CPL	Comunidad Pesquera Local
CPUE	Captura por unidad de esfuerzo
CSD	Comisión de Desarrollo Sostenible
CSRP	Comisión Subregional de Pesca
CTP	Captura total permisible
CV	Caballo de Vapor
DE	Diagnóstico Ecosistémico
DGMM	Dirección General de la Marina Mercante
DT	Derechos territoriales
E	Estrategia
EBP	Estancias en barcos pesqueros
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la ONU
EE	Entrevista estructurada
EEO	Evaluación de estrategias de ordenación
EEP	Enfoque Ecosistémico de la Pesca
EFQM	European Foundation for Quality Management

EJF	Environmental Justice Foundation
ENE	Entrevista no estructurada
EOP	Estrategia de ordenación pesquera
EP	Ecosistema pesquero
FAfD	Fondo Africano de Desarrollo
FAO	Food and Agriculture Organization
FCFA	Franco de la Comunidad Financiera Africana
FFA	Foro para el Pacífico Sur
FISCAP	Fiscalización y Control de la Actividad Pesquera
FOB	Free on Board
GB	Guinea Bissau
GT	Cross Tonnage
HSFF	High Seas Task Force
I	Indicador
ICE	Indicador de control externo
IBAP	Instituto de la Biodiversidad y de las Áreas Protegidas
ICCAT	Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico
ICE	Instrumentos de Control Externo
ICES	Consejo Internacional para la Exploración del Mar
ICLEI	Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMROP	Instituto Mauritano de Investigación Oceanográfica y Pesca
INDNR	Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
INEC	Instituto Nacional de Estudios y Censo
ITQ	Cuotas Individuales Transferibles
IWC	Comisión Ballenera Internacional
LDC	Least Developed Countries
LL	Convenio internacional de líneas de carga de 1966
MARPOL	Convenio Internacional para la protección de la contaminación marina
MCV	Monitoreo, control y vigilancia
MEP	Medidas del Estado rector del puerto
NEPAD	Nueva Asociación para el Desarrollo Africano
NTF	Fondo Especial de Nigeria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCM	Organización Mundial del Comercio
OD	Observación directa
ODM	Objetivos del milenio
OECO	Organización de Estados del Caribe Oriental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMI	Organización Marítima Internacional
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OROP	Organización Regional de Ordenación Pesquera
ORP	Organización Regional de Pesca
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAE	Plan de Acción Estratégico
PAI	Plan de Acción Internacional

PAI-Capacidad	Plan de Acción Internacional de ordenación de la capacidad pesquera
PAIGC	Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde
PAI-INDNR	Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada
PAN	Plan de Acción Nacional
PAR	Plan de Acción Regional
PE	Plan estratégico
PFA	Pelagic Freezer-Trawler Association
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Países menos adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PO	Procedimiento de ordenación
POPA	Plan de Ordenación Pesquera Adaptativa
POP	Plan de ordenación pesquera
PPC	Política Pesquera Común
PPSI	Proyecto Semi-Industrial Pesca
PRODEPA	Proyecto de Pesca Artesanal
RMS	Rendimiento Máximo Sostenible
SAR	Search and Rescue
SCV	Seguimiento, control y vigilancia
SEP	Secretaría de Estado de Pesca
SFLP	Programa de Medios de Subsistencia Pesqueros Sostenibles
SGC	Sistemas de gestión de calidad
SLB	Sistemas de Localización de Buques vía satélite
SOLAS	Convenio Internacional para la protección de la vida humana en el mar
SEP	Secretaría de Estado de Pesca (referida a Guinea Bissau)
SPA	Servicio de Pesca Artesanal
SPI	Servicio de Pesca Industrial
SRDS	Sistema de Referencia del Desarrollo Sostenible
SROPA	Sistema de Referencia para una Ordenación Pesquera Adaptativa
STCW-F	Convenio Internacional de Formación, Certificación y Guardia de Pesca
STCW	Convenio Internacional de Formación, Certificación y Guardia
TAC	Total Admisible de Captura
TRB	Tonelaje de Registro Bruto
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África del Oeste
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura
VT	Visitas técnicas
ZEE	Zona Económica Exclusiva

ÍNDICE

1 INTRODUCCIÓN Y MARCO METODOLÓGICO 1
1.1 Interés del estudio y presentación del problema 1
1.1.1 Introducción 1
1.1.2 Justificación 3
1.1.3 Definición del problema 3
1.1.4 Estructura 8
1.2 Objetivos 10
1.3 Preguntas de investigación 10
1.4 Proceso metodológico de investigación 12
1.4.1 Tipo de investigación 12
1.4.2 Metodología de investigación 12
1.4.3 Estrategia de investigación 13
1.4.3.1 Identificación del caso y preguntas de investigación 13
1.4.3.2 Unidades de análisis y antecedentes del caso a investigar 14
1.4.3.3 Diseño de un sistema de referencia ad hoc 14
1.4.3.4 Recolección de datos: técnicas de investigación utilizadas 17
1.4.3.5 Desarrollo del marco teórico 18
1.4.3.6 El estudio de caso 18

2 CONTEXTO Y MARCO CONCEPTUAL PARA LA ORDENACIÓN PESQUERA 19
2.1 Introducción 19
2.2 La situación de la pesca a nivel mundial 23
2.3 El desarrollo sostenible y la pesca responsable 26
2.3.1 El desarrollo sostenible 26
2.3.1.1 Los indicadores para una pesca sostenible 28
2.3.1.2 Los puntos de referencia en los instrumentos internacionales 30
2.3.1.3 Los criterios para una pesca sostenible 32
2.4 El enfoque precautorio 33
2.5 El enfoque ecosistémico aplicado a la pesca 38
2.5.1 La incorporación progresiva del EEP a la normativa internacional 39
2.5.2 El concepto de EEP 43
2.5.3 Razones y dificultades para ordenar la pesca basada en el ecosistema 44
2.6 La ordenación pesquera en países en desarrollo 46
2.6.1 El concepto de ordenación pesquera 46
2.6.2 El concepto de pesca INDNR 48
2.6.3 La dimensión humana en un entorno de pobreza 49
2.6.4 El concepto de pesca artesanal 53
2.7 Conclusiones 57

3 LA GOBERNANZA INTERNACIONAL DE LA ORDENACIÓN PESQUERA 59
3.1 Introducción 59
3.2 El régimen de la pesca en la convención sobre el derecho del mar de 1982 63
3.2.1 La regulación jurídica en torno a la ordenación de la actividad pesquera 64
3.2.2 La cooperación internacional en materia pesquera 68
3.3 El Acuerdo de Nueva York de 1995 70

3.3.1 Los principios de conservación y ordenación 72
3.3.2 El cumplimiento de las medidas de ordenación y el arreglo de controversias 74
3.4 El Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993 78
3.5 El Código de Conducta para la Pesca Responsable: el marco de referencia para una ordenación pesquera sostenible 81
3.6 Los instrumentos específicos para combatir la pesca INDNR 85
3.6.1 El Plan de Acción Internacional para la pesca INDNR 87
3.6.1.1 Las medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR 87
3.6.1.1.1 Las medidas de los diferentes Estados 88
3.6.1.1.2 Las medidas comerciales 91
3.6.2 El Modelo de sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto de 2005 94
3.6.3 El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto para la pesca INDNR 95
3.7 Conclusiones 100

4 LA GOBERNANZA REGIONAL DE LA PESCA EN ÁFRICA OCCIDENTAL 104
4.1 Introducción 104
4.2 La cooperación de los órganos regionales para combatir la pesca INDNR 105
4.2.1 La consolidación de las organizaciones regionales de pesca 105
4.2.2 El regionalismo pesquero: dificultades y logros 109
4.2.3 El ámbito competencial y financiero de los órganos regionales de pesca 111
4.2.4 El papel de las OROP en la toma de decisiones y solución de controversias 112
4.3 Los acuerdos de pesca y el acceso a terceros países 116
4.3.1 Los acuerdos de pesca de la Unión Europea con terceros países 116
4.3.2 Compromisos y frutos de la práctica convencional comunitaria 120
4.4 El regionalismo pesquero y los AAP en África Occidental 124
4.4.1 El mapa regional de la pesca en África Occidental 124
4.4.2 La coherencia de la política de desarrollo de la pesca a nivel regional 128
4.4.3 Los acuerdos de asociación pesquera en el contexto regional 137
4.4.3.1 Los límites y el exceso de capacidad 137
4.4.3.1.1 Las limitaciones de los acuerdos de asociación pesquera 137
4.4.3.1.2 Los problemas ocasionados por el exceso de capacidad 140
4.4.3.2 Las limitaciones de control y evaluación de los excedentes de pesca 143
4.4.3.3 La gestión sostenible a través del apoyo al desarrollo 146
4.5 Los efectos de la pesca INDNR en África Occidental 150
4.5.1 Las dificultades en el desarrollo de la pesca 150
4.5.2 La pesca responsable y sostenible: un principio cuestionado en los AAP 151
4.5.3 El grave problema de la pesca INDNR en África Occidental 155
4.6 Conclusiones 161

5 LA ORDENACIÓN DE LA PESCA ARTESANAL EN EL CONTEXTO DE PAÍSES EN DESARROLLO 168
5.1 Introducción 168
5.2 La ordenación basada en el ecosistema 169
5.2.1 La ordenación pesquera y el enfoque ecosistémico 169
5.2.2 La ordenación pesquera adaptativa: una alternativa para Guinea Bissau 174
5.3 La ordenación pesquera y la mitigación de la pobreza 176
5.3.1 La pesca artesanal y la escasa presencia en los instrumentos internacionales 176
5.3.2 La integración de las directrices para una pesca artesanal sostenible 178

5.3.2.1 Consideraciones generales 178
5.3.2.2 El carácter voluntario y el enfoque estratégico de aplicación 181
5.3.2.3 La implementación de las Directrices PPE y sus obstáculos 183
5.3.3 La ordenación como instrumento para mitigar la pobreza 185
5.3.4 La ordenación basada en las comunidades pesqueras locales 187
5.3.4.1 El proceso de ordenación pesquera local 187
5.3.4.2 El acceso limitado 188
5.3.4.3 El fortalecimiento de las comunidades pesqueras locales de Guinea Bissau 192
5.4 La ordenación de la capacidad pesquera 195
5.4.1 La sobrecapacidad y las medidas de ordenación 195
5.4.2 El PAI-Capacidad en el contexto de la ordenación pesquera en Guinea Bissau 199
5.5 Herramientas básicas de ordenación pesquera artesanal 201
5.5.1 La pesca fantasma: un problema recurrente 201
5.5.2 La seguridad en la pesca: una oportunidad para abordarla de manera holística 204
5.5.3 Las medidas de seguimiento, control y vigilancia de las pesquerías 208
5.6 Conclusiones 210

6 LA GOBERNANZA DE LA PESCA EN ENTORNOS DE POBREZA 215
6.1 Introducción 215
6.2 La aproximación de la gobernanza a la pesca 216
6.2.1 El reconocimiento internacional de la gobernanza en la pesca 217
6.2.2 La gobernanza de la pesca artesanal en países en desarrollo 219
6.3 La cogestión: un instrumento de gobernanza para países en desarrollo 222
6.3.1 Gobernanza y ordenación: dos instrumentos de gestión pesquera inseparables 222
6.3.2 Los derechos de uso y decisiones colectivas para pesquerías cogestionadas 224
6.3.3 El empoderamiento en la cogestión de la pesca 227
6.3.4 Los pasos previos a la implantación de la cogestión 229
6.3.5 La participación de los usuarios y las organizaciones pesqueras 231
6.4 El marco jurídico y normativo de la cogestión 236
6.4.1 Las instituciones públicas marítimo-pesqueras 236
6.4.2 Responsabilidades en materia de seguridad marítima y medio ambiente 237
6.4.3 Responsabilidades en materia de ordenación sostenible de la pesca 241
6.5 El marco institucional para la gobernanza de la pesca 242
6.5.1 Aspectos generales de las instituciones pesqueras 242
6.5.2 La composición institucional de la administración marítima 244
6.5.3 La composición institucional de la administración pesquera 247
6.5.3.1 Las medidas de conservación de los recursos pesqueros 247
6.5.3.2 Las medidas para la aplicación de la ordenación pesquera 248
6.5.3.3 La estructura de una administración pesquera 250
6.5.4 Hacia una administración marítimo-pesquera integrada en Guinea Bissau 252
6.6 Conclusiones 253

7 ESTUDIO DE LA ORDENACIÓN DE LA PESCA EN GUINEA BISSAU (2007-2012) 257
7.1 Introducción 257
7.2 Alcance 258
7.3 Antecedentes generales 259
7.3.1 Introducción 259

7.3.2 Contexto interno 260
7.3.2.1 Indicadores generales 260
7.3.2.2 Perfil de país 263
7.3.3 Contexto externo 265
7.3.3.1 Regionalismo político y económico 265
7.3.3.2 Guinea Bissau y su relación con España 268
7.3.3.3 El IV Plan Director 2013-2016 y la salida de Guinea Bissau 269
7.3.4 Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre Guinea Bissau 270
7.3.5 La situación política actual y el nuevo acuerdo de pesca con la UE 271
7.4 Diagnóstico ecosistémico para la ordenación pesquera 273
7.4.1 Dimensión I. Marco jurídico y normativo 273
7.4.1.1 El regionalismo pesquero 273
7.4.1.2 Los acuerdos de pesca con Guinea Bissau 274
7.4.1.2.1 La Unión Europea: los Acuerdos de Asociación Pesquera 275
7.4.1.2.2 La Compañía Nacional de Pesca de China 281
7.4.1.2.3 Senegal 284
7.4.1.2.4 Cabo Verde 284
7.4.1.2.5 Problemáticas que presentan los acuerdos bilaterales de pesca 285
7.4.1.3 El ordenamiento jurídico marítimo-pesquero 288
7.4.1.4 El grado de implantación de planes de ordenación pesquera 291
7.4.1.5 Los espacios marítimos y el régimen jurídico de la pesca 293
7.4.1.5.1 Las zonas de pesca artesanal e industrial 293
7.4.1.5.2 El régimen jurídico de la pesca 294
7.4.1.6 La explotación de los excedentes pesqueros 296
7.4.2 Dimensión II. La gobernanza institucional 297
7.4.2.1 Las instituciones públicas responsables de la gestión del sector pesquero 297
7.4.2.2 Dependencia orgánica de las instituciones relacionadas con la pesca 298
7.4.2.3 Estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Pesca 299
7.4.2.4 Personal dependiente de la Secretaría de Estado de Pesca 300
7.4.2.5 Procedimientos administrativos implantados 301
7.4.2.6 Otros centros directivos vinculados al sector pesquero 302
7.4.2.7 La cogestión y la descentralización administrativa de la pesca artesanal 303
7.4.2.8 Las medidas políticas y la gestión del sector pesquero 304
7.4.3 Dimensión III. Factores socioeconómicos 306
7.4.3.1 La pesca industrial 306
7.4.3.1.1 Evolución del número de barcos de pesca 306
7.4.3.1.2 Evolución de número de barcos por pabellón 307
7.4.3.1.3 Evolución del reparto de licencias 308
7.4.3.1.4 Evolución del esfuerzo pesquero 309
7.4.3.1.5 Ingresos derivados de las licencias de pesca 312
7.4.3.1.6 Capturas totales en las pesquerías de crustáceos y cefalópodos 313
7.4.3.1.7 Tripulación de Guinea Bissau enrolada en barcos de pesca industrial 314
7.4.3.2 La pesca artesanal 314
7.4.3.2.1 Sistema de explotación y panorama general de la pesca artesanal 315
7.4.3.2.2 Flota artesanal, tripulaciones y población dependiente 317
7.4.3.2.3 Distribución del sector pesquero artesanal por nacionalidades 320
7.4.3.2.4 Población dependiente de cada pescador y tripulación media 322
7.4.3.2.5 Valor estimado de las embarcaciones y nivel de actividad 323

7.4.3.2.6 Producción y primera venta 325
7.4.3.2.7 Transformación y comercialización 329
7.4.3.2.8 Infraestructura local, servicios e inversión 332
7.4.3.3 Contribución de la pesca a la economía nacional 334
7.4.3.3.1 Contribución de la pesca al PIB nacional 335
7.4.3.3.2 Contribución a las exportaciones 335
7.4.3.3.3 El peso de la pesca en el presupuesto general del país 336
7.4.4 Dimensión IV. Factores tecnológicos 336
7.4.4.1 Mapa conceptual tecnológico de la pesca 337
7.4.4.2 Esfuerzo de pesca 339
7.4.4.2.1 Número de embarcaciones en función de las CPL 339
7.4.4.2.2 Número de embarcaciones motorizadas 340
7.4.4.2.3 Artes de pesca utilizadas en función de las CPL 340
7.4.4.3 Balance tecnológico del sector pesquero artesanal 342
7.4.5 Dimensión V. Factores ecológicos 346
7.4.5.1 La determinación de la captura total admisible 346
7.4.5.2 Los recursos demersales 347
7.4.5.3 Los recursos pelágicos 350
7.4.5.4 La biodiversidad marina y las áreas marinas protegidas 350
7.4.6 Dimensión VI. Formativa 352
7.5 Discusión de los resultados 357
7.6 Recomendaciones operativas para la ordenación pesquera 362
7.6.1 Recomendaciones generales 362
7.6.1.1 En el marco de la pesca artesanal 362
7.6.1.2 En el marco de la pesca industrial 364
7.6.2 Recomendaciones para la implantación del sistema de referencia SROPA 367
7.6.2.1 La política pesquera 367
7.6.2.1.1 Marco conceptual 367
7.6.2.1.2 Principios y metas para una política pesquera 371
7.6.2.2 Alcance 374
7.6.2.3 Objetivos normativos y operacionales 374
7.6.2.3.1 Objetivos normativos o de alto nivel 374
7.6.2.3.2 Objetivos y criterios operacionales 376
7.6.2.4 La estrategia de ordenación pesquera (EOP) 379
7.6.2.4.1 La naturaleza del marco estratégico 379
7.6.2.4.2 Alcance y estrategia general 379
7.6.2.5 Diagnóstico ecosistémico (DE) 381
7.6.2.5.1 Identificación de las dimensiones básicas de la ordenación pesquera 381
7.6.2.5.2 Identificación de riesgos y establecimiento de prioridades 381
7.6.2.6 Medidas de ordenación: implantación de un PAN y un POPA 382
7.6.2.6.1 Creación y actualización de un marco jurídico y normativo 382
7.6.2.6.2 Medidas para un Plan de Acción Nacional (PAN) 383
7.6.2.6.3 Medidas para un Plan de Ordenación Pesquera Adaptativa (POPA) 390
7.6.2.6.4 Responsables del diseño de los planes de ordenación 394
7.6.2.7 Evaluación 394
7.6.2.7.1 Herramienta de control interno: Cuadro de Mando Integral 395
7.6.2.7.2 Instrumentos de control externo 399
7.6.2.8 Plan estratégico para implantar un PAN y un POPA 399

8 CONCLUSIONES FINALES **401**

9 BIBLIOGRAFÍA **415**
9.1 Monografías 415
9.2 Artículos en obras colectivas 420
9.3 Revistas y otras publicaciones periódicas 425
9.4 Documentos técnicos y directrices de la FAO 436
9.5 Informes, estudios, conferencias y trabajos colectivos 443
9.6 Fuentes normativas y otros documentos 452
9.6.1 Instrumentos internacionales marítimos 452
9.6.2 Instrumentos internacionales de pesca 453
9.6.3 Resoluciones y otros documentos de las Naciones Unidas 454
9.6.4 Legislación y otros documentos de la UE 455
9.6.5 Legislación nacional: España, Guinea Bissau y países vecinos 460
9.7 Recursos digitales y enlaces web 461
9.7.1 Recursos digitales 461
9.7.2 Enlaces Web 462

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS, FIGURAS, MAPAS, GRÁFICOS Y ANEXOS

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Indicadores macroeconómicos generales 263
Tabla 2. Estructura del PIB 263
Tabla 3. Estructura de la balanza comercial 263
Tabla 4. Distribución del comercio por países 263
Tabla 5. Distribución del comercio por productos 263
Tabla 6. Posición de Guinea Bissau con respecto al IDH 264
Tabla 7. Indicadores de salud 264
Tabla 8. Indicadores sobre educación 264
Tabla 9. Indicadores de pobreza 264
Tabla 10. Resumen de indicadores básicos referidos al año 2013 264
Tabla 11. Posibilidades de pesca según los acuerdos entre GB-CNCF 281
Tabla 12. Posibilidades de pesca en el marco del acuerdo Guinea Bissau-Senegal 284
Tabla 13. Relación de personal dependiente de la SEP 301
Tabla 14. Procedimientos administrativos establecidos en la SEP 302
Tabla 15. Número de barcos autorizados 307
Tabla 16. Número de barcos por pabellón (2004-2010) 307
Tabla 17. Evolución de las licencias por grupos de especies 308
Tabla 18. Evolución TRB medio por licencia de los barcos de arrastre de fondo 309
Tabla 19. Evolución del esfuerzo 310
Tabla 20. Ingresos de las licencias de pesca y operaciones conexas (mill. FCFA) 312
Tabla 21. Capturas anuales por tipo de pesca en toneladas (años 2009-2010) 313
Tabla 22. Tripulación nacional enrolada en barcos de pesca industrial 314
Tabla 23. Características de las áreas reservadas a embarcaciones artesanales 316
Tabla 24. Propietarios, tripulantes y población dependiente (2006-2009) 318
Tabla 25. Edad promedio (2006-2009) 319
Tabla 26. Distribución por edad de los propietarios (2006-2009) 320
Tabla 27. Distribución por nacionalidades (2006-2009) 320

Tabla 28. Distribución de pescadores nacionales por origen étnico en 2009 (%) 321
Tabla 29. Población dependiente (promedio 2006-2009) 322
Tabla 30. Tripulación media al año 2009 322
Tabla 31. Valor de las embarcaciones y equipos de pesca 2006-2009 (mil FCFA) 323
Tabla 32. Meses del año activos durante 2009 324
Tabla 33. Coste total anual (miles FCFA) 325
Tabla 34. Producción de las embarcaciones en base a las CPL (en tn) 326
Tabla 35. Precios de venta (FCFA/Kg) 328
Tabla 36. Valor de la producción por puerto de descarga (mill. FCFAS) 328
Tabla 37. Destino de la producción en 2009 330
Tabla 38. Técnicas de transformación por CPL 332
Tabla 39. Capacidad de producción de hielo en las CPL 333
Tabla 40. PIB real por sectores (mill. FCFA) 335
Tabla 41. Exportaciones FOB (mill. FCFA) 336
Tabla 42. Presupuesto general 2005-2006 (mill. FCFA) 336
Tabla 43. Número de canoas en función de las CPL (2006-2009) 339
Tabla 44. Canoas motorizadas por tramos de potencia (2006-2009) 340
Tabla 45. Número de artes de pesca por cada CPL (2009) 341
Tabla 46. Porcentaje de uso de las distintas artes y aparejos (2009) 342
Tabla 47. Estimación de biomasa y producción potencial (2004-2006) 348
Tabla 48. Estimación del potencial de langostino por estratos en 2004 (en tn) 349
Tabla 49. Número de especies, familias y biomasa de peces capturados 350
Tabla 50. Estimaciones de producción anual potencial de peces pelágicos 350

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Marco metodológico general 12
Cuadro 2. Secuencia para la elaboración del estudio de caso 13
Cuadro 3. Relación de unidades de análisis e identificación del caso 14
Cuadro 4. Dimensiones, áreas y técnicas de investigación aplicadas (2007-2012) 17
Cuadro 5. Resumen de las fases, técnicas y herramientas de investigación 18
Cuadro 6. Nivel de cumplimiento de los instrumentos internacionales 103
Cuadro 7. Participación de Guinea Bissau en el mapa regional de África Occidental 125
Cuadro 8. Proyectos del Plan de Acción Estratégica del CSRP (2002-2010) 126
Cuadro 9. Estructura para una administración marítimo-pesquera integrada 252
Cuadro 10. Acuerdos previos a la entrada de España en la UE (1980-1986) 275
Cuadro 11. Protocolos de pesca entre UE-GB (2001-2015) 276
Cuadro 12. Acuerdos mantenidos con Guinea Bissau por terceros países 287
Cuadro 13. Nivel de incorporación de las normas marítimo-pesqueras 288
Cuadro 14. Nivel de implantación del ordenamiento jurídico marítimo-pesquero 290
Cuadro 15. Nivel de aplicación de los planes de ordenación pesquera 291
Cuadro 16. Relación de centros directivos de la Secretaría de Estado de Pesca 298
Cuadro 17. Nivel de procedimientos administrativos implantados en la DGMM 302
Cuadro 18. Tipo de embarcaciones y modalidades de pesca 337
Cuadro 19. Conceptos técnicos sobre embarcaciones y modalidades de pesca 337
Cuadro 20. Ciclo tecnológico de la pesca en Guinea Bissau 343
Cuadro 21. Recomendaciones y medidas a la pesca artesanal 362
Cuadro 22. Medidas institucionales a la pesca industrial 364
Cuadro 23. Estructura básica del SROPA 367

Cuadro 24. Marco conceptual para una ordenación pesquera 368
Cuadro 25. Principios rectores para una ordenación pesquera adaptativa 371
Cuadro 26. Metas para una ordenación pesquera adaptativa 373
Cuadro 27. Objetivos normativos conforme a la ley de pesca de Guinea Bissau 374
Cuadro 28. Objetivos operaciones conforme a las dimensiones del SROPA 376
Cuadro 29. Estrategia de ordenación pesquera (EOP) 380
Cuadro 30. Prioridades entre los problemas detectados en el estudio de caso 381
Cuadro 31. Instrumentos para la ordenación de la pesca en Guinea Bissau 382
Cuadro 32. Propuesta de Plan de Acción Nacional (PAN) 386
Cuadro 33. Propuesta de Plan de Ordenación Pesquera Adaptativa (POPA) 391
Cuadro 34. Instrumentos de evaluación internos y externos 395
Cuadro 35. Criterios, indicadores y estructura sobre gobernanza 396
Cuadro 36. Criterios, indicadores y estructura económicos 397
Cuadro 37. Criterios, indicadores y estructura sociales 397
Cuadro 38. Criterios, indicadores y estructura biológicos 397
Cuadro 39. Criterios, indicadores y estructura ecológicos 398
Cuadro 40. Criterios, indicadores y estructura tecnológicos 398
Cuadro 41. Mapa de procesos 492
Cuadro 42. Fases de ejecución y planes de acción para cada fase 492

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Mapa general: EP-POP-SROPA 15
Figura 2. Marco de planificación del SROPA 16
Figura 3. Estructura orgánica de una administración marítima central 246
Figura 4. Estructura organizativa de una administración marítima periférica 247
Figura 5. Estructura organizativa de una administración pesquera 251
Figura 6. Modelo organizativo de una administración marítimo-pesquera integrada 253
Figura 7. Dimensiones y factores principales de evaluación en el SROPA 483
Figura 8. Modelo de un sistema de gestión de la calidad basado en procesos 496
Figura 9. Mapa de procesos para el sistema de gestión de calidad docente 497

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Mapa marítimo-terrestre de Guinea Bissau 258
Mapa 2. Imagen de Guinea Bissau sacada por satélite en enero de 2003 259
Mapa 3. Mapa político de Guinea Bissau 260
Mapa 4. Regiones de Guinea Bissau 261
Mapa 5. Países integrantes del África Occidental 265
Mapa 6. Estados miembros de la CEDEAO 266
Mapa 7. Estados miembros de la UEMOA 267
Mapa 8. Estados miembros del BAfD, FAfD y miembros no africanos 267
Mapa 9. Distribución espacial de la biomasa por estrato batimétrico de capturas 349

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Estructura orgánica de los centros directivos relacionados con la pesca 299
Gráfico 2. Estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Pesca 300
Gráfico 3. Tasa de utilización durante los años 2005-2011 310
Gráfico 4. Evolución de las capturas anuales (en toneladas) 313
Gráfico 5. Análisis comparativo: armadores, pescadores y población dependiente 319

Gráfico 6. Distribución por nacionalidades en 2009 320
Gráfico 7. El grupo étnico de los pescadores (año 2009) 321
Gráfico 8. Porcentaje de meses activos en la pesca durante 2009 324
Gráfico 9. Distribución de la producción total en 2009 326
Gráfico 10. Distribución de la producción por tipo de barco 327
Gráfico 11. Distribución del valor total (2009) 329
Gráfico 12. Técnicas de trasformación (2009) 331
Gráfico 13. Distribución de las canoas en función del tipo de construcción (2009) 340
Gráfico 14. Evolución del uso de artes y aparejos de pesca (período 2006-2009) 341
Gráfico 15. Enfoque de la estrategia de ordenación pesquera 380
Gráfico 16. Estructura metodológica del PE 400
Gráfico 17. Modelo tradicional de CMI 486
Gráfico 18. Modelo de CMI adaptado al sector pesquero de Guinea Bissau 488
Gráfico 19. Mapa estratégico del Cuadro de Mando Integral 491
Gráfico 20. Características principales de la Norma ISO 22000 494
Gráfico 21. Esquema de funcionamiento de la norma ISO 22000 495

INDICE DE ANEXOS

1 DIAGNÓSTICO ADAPTADO 466
1.1 Ficha descriptiva 466
1.2 Entrevista no estructurada 467
1.3 Observación directa I 469
1.4 Observación directa II 470

2 ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS 471
2.1 Ficha descriptiva 471
2.2 Entrevista I 472
2.3 Entrevista II 474
2.4 Entrevista III 479
2.5 Entrevista IV 480

3 DISEÑO DE LA ESTRUCTURA DEL SROPA 481
3.1 La política pesquera 482
3.2 El alcance 482
3.3 Objetivos normativos y operacionales 482
3.4 Estrategia de ordenación pesquera (EOP) 484
3.5 Diagnóstico ecosistémico (DE) 484
3.6 Medidas de ordenación: implantación de un PAN y un POPA 484
3.7 Medidas de evaluación 485
3.8 Plan estratégico para implantar el PAN y el POPA 485

4 CUADRO DE MANDO INTEGRAL 486
4.1 Introducción 486
4.2 CMI adaptado a la administración pesquera de Guinea Bissau 487
4.3 Justificación de un CMI adaptado 488
4.4 Fases de ejecución del nuevo CMI 490

5 INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN EXTERNOS **493**
5.1 Norma internacional ISO 22000 493
5.2 Norma internacional ISO 9001:2008 495
5.3 Sistema de calidad según STCW/95 497
5.4 Resoluciones OMI de control y seguimiento 498
5.5 El sistema de seguimiento, control y vigilancia de la FAO 498
5.6 Modelo de evaluación del SROPA 499

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1 INTRODUCCIÓN Y MARCO METODOLÓGICO

1.1 INTERÉS DEL ESTUDIO Y PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

1.1.1 Introducción

Una de las principales preocupaciones sobre la pesca en los países en desarrollo gira en torno al estado de los recursos pesqueros y su incapacidad para gestionarlos adecuadamente. El interés por este tema se refleja en la discusión de problemas muy diversos, en los que el foco central de atención es la inadecuada ordenación pesquera. A pesar de la importancia de la pesca en la región de África Occidental y en Guinea Bissau de forma particular, los recursos pesqueros están sufriendo los efectos de la intensa explotación. La pesca se enfrenta a grandes desafíos y existen razones para esta inaceptable situación, pero la mayor parte de ellas se relacionan con la ausencia o la precaria ordenación de la pesca en la zona. La reducción en el tamaño de las poblaciones y en los beneficios económicos; la escasa cooperación regional para la conservación y ordenación de la pesca; las capturas incidentales y descartes no deseados; la pesca ilegal; la alta dependencia de la pesca y la escasez de oportunidades; la ausencia de medidas de seguridad en embarcaciones y tripulaciones; la incertidumbre y el escaso uso del enfoque precautorio; la necesidad de nuevos enfoques institucionales y la falta de aplicación de los instrumentos internacionales, constituyen claros ejemplos que hacen ver como la sobreexplotación no es el único obstáculo que convierte al modelo tradicional de ordenación pesquera en un instrumento ineficaz para gestionar la pesca en Guinea Bissau.

Por tanto, el descenso de las capturas en los últimos años, el incremento del porcentaje de poblaciones sobreexplotadas y la reducción de la proporción de especies que no estaban plenamente explotadas, indican que la situación de la pesca está empeorando en el país. La sobreexplotación está provocando consecuencias ecológicas desfavorables, reduce la producción de pescado y genera resultados negativos, tanto sociales como económicos. A esto se suma el tipo de tecnología usada en las capturas y el aumento de la población cuyo principal elemento de riqueza o de subsistencia es la pesca, creando un conjunto de opciones que requieren un replanteamiento en la forma de gestionar los recursos pesqueros, lo que representa una perspectiva delicada para la creciente población humana dependiente de los recursos pesqueros y sus necesidades futuras de alimentos.

Además, los responsables encargados de la ordenación no suelen estar al tanto de la situación de los recursos, lo que les lleva a adoptar medidas insuficientes de forma que la productividad de las pesquerías sigue decayendo. Esto es debido fundamentalmente a la falta de información disponible, insuficiente conocimiento sobre la naturaleza de las responsabilidades de ordenación pesquera y a la existencia de recursos, estructuras e instituciones inadecuadas que permitan enfrentarse a los problemas para utilizar los recursos de manera planificada y eficiente.

Esta investigación tiene por objeto el estudio de la ordenación de la pesca en Guinea Bissau durante los años 2007-2012, analizando los problemas más importantes que subyacen de las formas actuales de gestionar la pesca en el país. Para ello se hace un análisis teórico que va desde la revisión de la gobernanza internacional y regional de la ordenación pesquera,

centrándose posteriormente en el examen de la ordenación y de la gobernanza pesquera a nivel local. Las conclusiones de este análisis previo sirven de base para el estudio de caso sobre la ordenación de la pesca en Guinea Bissau y para las conclusiones finales.

A nivel de gobernanza internacional se analiza el ordenamiento jurídico internacional en el ámbito del Derecho del Mar que resulta aplicable al caso, diferenciando las fuentes de carácter vinculante de aquellas otras que provienen del soft-law, principalmente las referidas al Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO, sus planes de acción internacionales y las orientaciones técnicas y directrices generales. Todo ello ha servido para demostrar la importancia de estos instrumentos en el marco de una ordenación pesquera regional y nacional, así como para constatar el precario nivel de aplicación de estos instrumentos en Guinea Bissau y en los principales países costeros de África Occidental.

A nivel de gobernanza regional se examina el estado de la cooperación pesquera en África Occidental, revisando las organizaciones regionales de pesca existentes en la zona, la cooperación de la Unión Europea a través de los acuerdos de asociación pesquera y el problema de la pesca INDNR en la región. En este análisis se comprueba la inexistencia de un plan de acción regional para esta región y de un plan de acción nacional para Guinea Bissau. Además, los limitados recursos financieros de las ORP y la ausencia de competencias en materia de ordenación muestran la incapacidad para hacer frente al grave problema de la pesca INDNR en la región.

A nivel local se examina la ordenación de la pesca analizando los paradigmas de la ordenación basada en la gestión y el orientado hacia el enfoque ecosistémico, otorgando especial interés a la ordenación pesquera artesanal y llegando a la conclusión sobre el uso precario de medidas de ordenación en el país. En línea con esto, el análisis de la gobernanza local de la pesca constata la crisis ecológica e institucional de la misma y se revisan aspectos como la ausencia de medidas de cogestión o la necesidad de una regulación normativa e institucional adecuada para una ordenación pesquera adaptativa en Guinea Bissau.

Con todo ello, el análisis de este tema presupone un contexto de examen amplio que va más allá de la evaluación científica sobre el estado de los recursos o la capacidad de esfuerzo en la explotación de los mismos. Por tanto, el estudio de caso analiza las dimensiones jurídica, institucional, socioeconómica, tecnológica, ecológica y formativa en torno a la ordenación pesquera en Guinea Bissau. Ante los resultados desfavorables y la ausencia de la práctica de una pesca responsable en el contexto de un desarrollo sostenible, se proponen unas recomendaciones operativas para la ordenación de la pesca en el país.

El resultado general transmite un estado precario de medidas de ordenación pesquera, al considerar que el sistema tradicional de gestión existente no está respondiendo ni ofreciendo soluciones a la situación de la pesca en el país. La crítica a este modelo de ordenación pone de manifiesto que los organismos regionales de pesca y Guinea Bissau no han sido capaces de solventar los problemas que de forma continuada afectan a la sobreexplotación de los recursos y a la ausencia de medidas de gestión. Por tanto, el enfoque tradicional de ordenación no es sostenible, siendo necesario encaminarse hacia una nueva filosofía de gestión basada en los ecosistemas. Este nuevo modelo debe facilitar la convivencia entre los paradigmas de gestión y de ecosistemas, integrando nuevos instrumentos de ordenación que conduzcan a un modelo intermedio denominado “ordenación pesquera adaptativa”, impulsado por nuevos mecanismos de gobernanza en forma de cogestión de la pesca.

Por tanto, esta situación es la prueba de que es preciso encontrar nuevos enfoques de organización de la información, de ordenación pesquera y de gobernanza, basándose en instrumentos operativos eficaces como un sistema de referencia adecuado (SROPA), un plan de acción nacional (PAN) y un plan de ordenación pesquera adaptativa (POPA), todos ellos,

conforme a las directrices establecidas en el Código de Conducta para la Pesca Responsable que recomienda nuevas formas para la ordenación pesquera que incluyan consideraciones jurídicas, sociales, económicas, ambientales y de conservación. Por último, el sistema de referencia y los planes de ordenación necesitan canalizarse a través de mecanismos de cogestión, considerado como el instrumento idóneo de gobernanza local, especialmente para la pesca artesanal.

1.1.2 Justificación

En base a la consideración novedosa y oportuna que supone estudiar la ordenación de la pesca en países en desarrollo, la justificación de seleccionar este tema obedece fundamentalmente a cinco aspectos:

1. La necesidad de conocer la situación del sector marítimo-pesquero a fin de analizarlo y poder proponer las mejoras necesarias.
2. La relación política que Guinea Bissau mantiene con España y con la Unión Europea a través de varios tratados de cooperación y acuerdos de asociación pesquera.
3. Las peticiones formuladas por las autoridades marítimas y pesqueras, y los operadores pesqueros entrevistados en el país. Todos ellos demandan la necesidad de mejorar la ordenación de sus recursos pesqueros, adecuar sus estructuras administrativas y ofrecer soluciones a los problemas que plantea la población dependiente de la pesca.
4. Al aspecto novedoso y el reto que supone emprender un trabajo de investigación del que no existen antecedentes previos sobre el tema objeto de estudio.
5. Los trabajos previos realizados por este doctorando en Guinea Bissau durante los últimos años, relacionados principalmente con la formación marítimo-pesquera y las formas de explotación de sus recursos pesqueros.

En cuanto a la oportunidad y necesidad de este trabajo se comprueba la ausencia de estudios, evaluaciones y experiencias relacionadas con esta investigación ni con resultados similares. Tan solo existen textos, manuales e informes científicos puntuales de la FAO y la UE, o de autores que establecen pautas generales y/u orientaciones específicas en algún aspecto de la gestión pesquera que no aportan una visión de conjunto. En nuestro análisis, se construye un modelo de estudio nuevo, usando varias herramientas de investigación y seleccionando la documentación bibliográfica más adecuada para este caso. Por tanto, esta investigación trata de contribuir a mejorar el vacío existente en este campo, analizando los problemas principales que a continuación se perfilan.

1.1.3 Definición del problema

La pesca constituye una parte fundamental de muchas comunidades y contribuye a la mejora económica y al bienestar de muchos países, especialmente en desarrollo. Sin embargo, a pesar de su importancia, la pesca está sufriendo los efectos de una explotación intensiva. La mayoría de las 200 pesquerías vigiladas por la FAO se hallan plenamente explotadas y una de cada tres estaban agotadas o gravemente sobreexplotadas.[1] Desde 1974 ha disminuido de forma progresiva la proporción de poblaciones que no están plenamente explotadas. El porcentaje de poblaciones sobreexplotadas llegó a aumentar a finales de las décadas de 1970 y 1980, pasando del 10% en 1974 al 26% en 1989.[2] A partir de 1990 el número de poblaciones explotadas a un nivel insostenible siguió aumentando hasta alcanzar el 32,5% en 2008.

[1] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Roma, FAO, 2012, p. 12.
[2] Ibíd.

Posteriormente, en 2011 se estima que el 28,8% de las poblaciones pueden calificarse como sobreexplotadas. Las poblaciones plenamente explotadas aumentaron hasta alcanzar el 61,3% en 2011. Por tanto, las poblaciones subexplotadas se redujeron de forma constante desde 1974 hasta 2011, alcanzando un reducido 9,9%.[3]

Por otra parte, hay quién proyecta el colapso global de todas las poblaciones de pescado en 2048.[4] Sin embargo, otros autores tratan de demostrar que esta proyección es incorrecta ya que en más de la mitad de las pesquerías del mundo siempre habría un estado de recuperación.[5] No obstante, en cualquier caso se pone de manifiesto el elevado porcentaje de pesquerías a nivel mundial en estado de sobreexplotación.[6] El descenso de las capturas mundiales en los últimos años, el elevado porcentaje de poblaciones sobreexplotadas y la reducción de la proporción de especies que no están plenamente explotadas, indican que la situación de la pesca es delicada.[7] En la zona del Atlántico centro-oriental, los resultados concluyeron que los recursos de peces demersales se sitúan entre plenamente explotados y sobreexplotados en la mayor parte de la zona. En general, el 43% de las poblaciones evaluadas se encuentran plenamente explotadas, el 53% sobreexplotadas y el 4% no están plenamente explotadas. Por desgracia, la mayoría de las pesquerías afectadas se sitúan en regiones costeras como la de África Occidental y en países como Guinea Bissau.[8]

Estas cifras preocupantes de este problema general apuntan a que los fallos son debidos principalmente a que la ordenación pesquera es precaria en países como Guinea Bissau, poniendo de manifiesto la necesidad de hacer un replanteamiento de la forma de gestionar los recursos pesqueros y establecer nuevos enfoques y sistemas de ordenación.[9] Por tanto, la pesca en este país se enfrenta a grandes desafíos y la sobreexplotación no es el único problema que convierte a la ordenación pesquera en ineficaz.[10] Por ello, esta investigación

[3] FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Oportunidades y desafíos. Roma: FAO, 2014, p. 7.

[4] Vid. WORD, B., et al. Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. Science 314, 2006, pp. 787-790.

[5] Vid. BRANCH, T.A. Not all fisheries will be collapsed in 2048. Marine Policy 32, 2008, pp. 38-39; ANNALA, J., HOLLAND, D.S., HILBORN, R. The cost of overfishing and management strategies for new fisheries on slow-growing fish: orange roughy (Hoplostethusatlanticus) in New Zealand. Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences 63, 2006, pp. 2149-2153; HILBORN, R., QUINN, T.P., SCHINDLER, D.E., ROGERS, D.E. Bio complexity and fisheries sustainability. Proceedings of the National Academy of Sciences of United States of America 100, 2003, pp. 6564-6568; y CADDY, J.F., CSIRKE, J., GARCÍA, S.M., GRAINGER, R.J.R. How pervasive is ‘‘Fishing down marine food webs’’? Science 282, 1998, p. 1383.

[6] Vid. GONZÁLEZ LAXE, F. Los nuevos horizontes de los problemas pesqueros. En: GONZÁLEZ LAXE, F., et al. Economía de la pesca. La nacionalización del mar. Papeles de trabajo, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, A Coruña, 2000, pp. 117-125; GARCÍA, S.M., NEWTON, C. Current situation, trends, and prospects in world capture fisheries, in PIKITCH, E.K., HUPPERT, D.D., SISSENWINE, M.P. Global trends: fisheries management, 1997, pp. 2-27; GARCÍA, S.M., De LEIVA MORENO, I., GRAINGER, R.J.R. Review of the state of world fishery resources in 2003: marine fisheries. FAO Fisheries Technical Paper No. 457, Roma, FAO, 2005.

[7] FAO. Estado mundial de la pesca y de la acuicultura 2012, op. cit., p. 14.

[8] Ibíd., p. 63.

[9] Vid. COCHRANE, K.L., Reconciling sustainability, economic efficiency and equity in fisheries: the one that got away? Fish and Fisheries, 2000, pp. 3-21; y PUEYO LOSA, J. Derecho del mar y libertad de pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, 2009, pp. 159 y 160.

[10] Vid. CHRISTY, F.T. Jr. La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio. Capítulo especial (revisado) de El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1992. Circular de pesca No. 853. Roma, FAO, 1993; PONTECORVO, G. A note on ‘‘overfishing’’. Marine Policy 32, 2008, pp. 1050-1052. Este último hace referencia a cuatro posibilidades o formas de gestionar los recursos pesqueros, apoyándose en las aportaciones de: PONTECORVO, G., SCHRANK, W.E. A small core fishery. Marine Policy 25, 2001, pp. 43-48; GESAMP Working Group 36. Ecosystem approach to offshore mariculture. Report of the first meeting, University of Crete, Biology Department, Heraklion, Greece, 24-27, September 2007, Rome, FAO, 2007; y MARRA, A. When will we tame the oceans? Nature 436, 2005, pp. 175-176. Por otra parte, en cuanto a otros problemas diferentes de la sobreexplotación pueden verse, entre otros: en cuando a la degradación de los hábitats TURNER, S.J., et al. Fishing impacts and the degradation or loss of habitat structure. Fisheries Management and Ecology, 6(5), 1999, pp. 401-420. En lo que respecta a la disminución de la rentabilidad económica véase a WORLD BANK. Saving fish and fishers. Washington, DC: The World Bank, 2004; y Organization for Economic Co-Operation and

analiza cuatro problemas específicos y relevantes para Guinea Bissau, así como las repercusiones derivadas de los países costeros de África Occidental, a fin de ofrecer recomendaciones de gestión que permitan restablecer una productividad sostenible en el país.

Un primer problema radica en la escasa cooperación y aplicación de los instrumentos y acuerdos internacionales. La cooperación para la conservación y ordenación de los recursos pesqueros a nivel regional es esencial debido a la sobreexplotación de las pesquerías, al deterioro del volumen de capturas y a la amenaza para la biodiversidad de las áreas de pesca. Aplicar los instrumentos internacionales que regulan la actividad pesquera en alta mar y en las ZEE es determinante. Sin embargo, existe la incapacidad de algunos Estados de África Occidental, tales como Guinea Bissau, de cumplir con las principales responsabilidades contraídas en virtud del derecho internacional, consistentes en ejercer un control efectivo sobre los buques de pesca bajo su jurisdicción, garantizando al mismo tiempo la aplicación de las medidas de ordenación que le incumben como Estado ribereño. Para ello es necesario disponer de instrumentos y mecanismos adecuados para combatir la pesca INDNR. Los Estados costeros y los órganos regionales de pesca de África Occidental se enfrentan a la pesca ilegal, pero muchos de ellos tienen dificultad para estimar el volumen y el valor de las capturas derivadas de este tipo de pesca, así como otras dificultades de carácter económico.

Además, las ORP carecen de competencias en materia de ordenación pesquera y muestran serias dificultades para controlar los descartes, las capturas incidentales y el exceso de capacidad suele dar lugar a un esfuerzo de pesca demasiado elevado. El alto volumen de capturas incidentales y descartes no deseados plantea un serio problema en la región. A esto se añade la captura de especies ecológicamente importantes, peces de talla antirreglamentaria, mortalidad de especies poco frecuentes y las consecuencias socioeconómicas sobre la no utilización de las capturas incidentales descartadas. El nivel de descartes en la región se estima elevado, representando un factor importante si se considera que las ORP están formadas por países en desarrollo y la pobreza influye en la capacidad de ordenar la pesca.[11] Esto refleja la necesidad de incrementar la cooperación entre los Estados miembros de la región, de reformar sus marcos jurídicos e institucionales y disponer de una mejor información científica. A su vez, también es relevante valorar la importancia y el nivel de cumplimiento de los acuerdos pesqueros con terceros países, especialmente los mantenidos con la UE. Estos aspectos son estudiados en los capítulos III, IV y VII.

Por otra parte, un problema muy común en países como Guinea Bissau es el relacionado con la incertidumbre y la falta de información científica existente sobre el estado de las pesquerías. La producción, compilación y análisis de datos es fundamental para la adopción de decisiones informadas necesarias para la formulación de políticas y planes de ordenación.[12] Para ello, la consecución de un mejor conocimiento de la pesca necesita personal cualificado y recursos económicos suficientes. Los ecosistemas acuáticos de Guinea Bissau se componen

---

Development. Financial support to fisheries. Paris: OECD, 2006. En cuanto a las necesidades sociales debido a las poblaciones de peces agotadas se muestran ejemplos en NAYAK, N., NADAKUMAR, D., VIJAYAN, A.J. Coastal population dynamics and ecosystem changes. Thiruvananthapuram: Protsahan, 2006. Sobre la pesca ilegal y el cambio climático: PERRY, A.L., LOW, P.J., ELLIS, J.R., REYNOLDS, J.D. Climate change and distribution shifts in marine fishes. Science, 308(5730), 2005, pp. 1912-1915; HILBORN, R. Moving to sustainability by learning from successful fisheries. Ambio, 36, 2007, p. 296; y COCHRANE, K.L. Reconciling sustainability, economic efficiency and equity in fisheries: the one that got away? Fish and Fisheries, 2000, pp. 3-21.

[11] Vid. SWAN, J. Summary information on the role of international fishery organizations or arrangements and other bodies concerned with the conservation and management of living aquatic resources. FAO Circular de Pesca No. 985. Roma: FAO, 2003, 114 pp.

[12] Vid. FAO. La ordenación pesquera. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4. Roma: FAO, 1999, sección 2; FAO. Estrategia para mejorar la información sobre la situación y las tendencias de la pesca de captura. Roma: FAO, 2003, 34 pp.; y COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424. Roma: FAO, 2005, Capítulo 5.

de sistemas de poblaciones naturales que se modifican y desplazan continuamente y están dispersas en zonas muy grandes. Las comunidades pesqueras locales del país, a través de sus actividades de pesca, llegan a formar parte de estos sistemas y suelen sufrir constantes cambios sociales debido a las circunstancias económicas y políticas cambiantes. Sin embargo, para adoptar decisiones no se debería esperar a disponer de unos conocimientos que pueden ser inalcanzables, teniendo en cuenta la capacidad técnica y la financiación disponible de la que dispone este país. Para ello, los responsables de ordenar la pesca necesitan tomar decisiones basándose en datos imperfectos, pero que son los mejores disponibles en base a la aplicación del enfoque precautorio. Así, habrá que comprobar si existen datos suficientes y reconocer el hecho de que en este país la incertidumbre estará constantemente presente, lo que hace considerar al enfoque precautorio como un concepto importante de la ordenación pesquera.[13]

Además, los países en desarrollo presentan una clara dificultad a la hora de poner en práctica el enfoque ecosistémico de la pesca (EEP). Este enfoque comprende la convergencia de los paradigmas de conservación y de ordenación pesquera. La conservación está orientada a la protección del medio ambiente natural, mientras que la ordenación de la pesca adopta un papel más orientado a la explotación sostenible de los recursos con el fin de atender las necesidades sociales y económicas. El EEP no trata de sustituir a la ordenación convencional, sino que busca mejorarla a fin de contribuir al desarrollo sostenible y dar cumplimiento a las disposiciones del Código de Conducta de la FAO. Sin embargo, los requisitos para que este nuevo enfoque sea operativo no están adecuadamente definidos en las normas vinculantes del derecho internacional sobre la pesca, y pocas ORP incluyen un reconocimiento específico de este enfoque y, menos aún, las ORP de África Occidental. En consecuencia, el EEP no suele formar parte de las políticas o la legislación nacional de países en desarrollo como Guinea Bissau. Por tanto, habrá que encontrar soluciones intermedias entre los dos paradigmas, de forma que la dimensión humana juegue un papel relevante en el proceso de ordenación.[14]

En este sentido, Guinea Bissau puede encontrase ante la ausencia o precaria implantación de medidas de ordenación pesquera. La pesca artesanal soporta un elevado número de pescadores, muchos de ellos viven en comunidades caracterizadas por la alta vulnerabilidad, la extrema pobreza y la inseguridad alimentaria. Estas comunidades locales se enfrentan a problemas de diversa índole, entre ellos, la degradación de los hábitats, el agotamiento de los recursos pesqueros, la ausencia de fuentes alternativas de empleo, el crecimiento de la población, la alta dependencia de la pesca, la disminución de la rentabilidad económica, las necesidades sociales y los conflictos con la pesca industrial. Sin embargo, la pesca en pequeña escala es fundamental para la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza en el país, cuya contribución implica reconocer que estos problemas forman parte de estos pescadores, siendo preciso cambiar la forma de ordenar la pesca para mejorar sus vidas. Cuando se habla de pobreza en las comunidades pesqueras, puede ser consecuencia de una ordenación pesquera inadecuada**,** pero también una limitación para mejorar esa ordenación debido a que no se puede excluir de la explotación pesquera a personas que viven en el margen de la supervivencia si no se crean otras fuentes alternativas de alimentos y medios de subsistencia. Por tanto, si no ordena la pesca de tal forma que la demanda de los recursos pesqueros sea

[13] Vid. FAO. La ordenación pesquera, op. cit., Sección 1.8; FAO. Dimensiones humanas del Enfoque Ecosistémico de la Pesca, op. cit., p. 3 y parte I; FAO. Orientaciones sobre el Enfoque Ecosistémico de la Pesca. Figura 1 y sección 4.1.6; FAO. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No 8. Roma: FAO, 2000, 68 pp.; y Sección 7.5 del Código de Conducta para la Pesca Responsable.

[14] Para poder valorar la importancia de la dimensión humana en el proceso de adopción del EEP, puede verse: FAO. Dimensiones humanas en el Enfoque Ecosistémico de Pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No 4. Supl. 2. Add. 2. Roma: FAO, 2010, p. 2.

mayor que su capacidad productiva, puede llegar a un estado de sobreexplotación de las poblaciones, conllevando una reducción de los beneficios.

En este contexto, para abordar una ordenación pesquera local será necesario saber si se tienen en cuenta a todas las personas y organizaciones interesadas en participar en los asuntos relativos a la pesca, y si se presta atención a las necesidades de las comunidades locales que dependen de ella para su subsistencia. Para evitar la sobrepesca, el tamaño de la flota pesquera no puede ser demasiado grande para el suministro natural de pescado y conocer los efectos de las artes de pesca sobre el medio ambiente antes de utilizar unas nuevas. Los métodos y artes de pesca tienen que ser selectivos y estar diseñados de forma que se reduzca el desperdicio, fomenten tasas de supervivencia de los peces, reducen las capturas de especies incidentales y se eliminan aquellas que puedan causar altos niveles de desperdicio, así como estar debidamente balizadas. La flota pesquera necesita estar actualizada con equipamiento y medios de conservación adecuados y cumplir las normas de seguridad para garantizar la integridad de la tripulación.[15] Sin embargo, se pone en duda que estos aspectos estén integrados y aplicados en la pesca costera de Guinea Bissau, lo que puede significar la ausencia de una pesca responsable dentro del contexto de un desarrollo sostenible. Estas cuestiones son analizadas en los capítulos II, V y VII.

Por otra parte, la ordenación pesquera no debería estar enfocada exclusivamente al aseguramiento de la conservación de especies objetivo, sino extenderse además a las especies que pertenecen al mismo ecosistema o dependen de las especies objetivo. Normalmente se suele pasar por alto un buen número de actividades pesqueras artesanales dedicadas a la captura de múltiples especies que, en muchas ocasiones, se llevan a cabo mediante intervenciones que van poco más allá del apoyo al desarrollo o utilizando métodos de ordenación muy tradicionales. Este puede ser el caso de Guinea Bissau. La contribución de las pesquerías locales a la reducción de la pobreza es muy importante para este país. Sin embargo, los incentivos para que los miembros de las comunidades pesqueras más pobres intervengan en el proceso de ordenación, serán escasos si tales acuerdos conllevan una menor producción pesquera a cambio de beneficios en un futuro más lejano. Así, el problema que supone mejorar la ordenación pesquera puede plantear fuertes exigencias a las capacidades del país, lo que requiere estudiar nuevas metodologías de ordenación para mejorar las formas de gestión y conservación pesqueras tradicionales existentes, de modo que sean compatibles en un contexto de pobreza. De este modo, combinando el EEP y la ordenación tradicional en un entorno de pobreza, debe dar lugar a un nuevo modelo de ordenación con especial incidencia en la pesca artesanal.[16] Estos aspectos son estudiados en los capítulos V y VII.

Por último, una gobernanza pesquera limitada puede constituir otra barrera al desarrollo de la pesca de Guinea Bissau. La mayoría de los pescadores trabajan en la pesca artesanal en pequeñas embarcaciones, aportando ingresos y seguridad alimentaria a las comunidades locales.[17] En el caso de existir una pesca excesiva, un agotamiento de los recursos, y una baja operatividad de las instituciones que desempeñan un papel primordial en el fomento de la pobreza se puede estar ante una barrera real para muchos medios de subsistencia costeros y

[15] Vid. Secciones 1.6.2 y 1.7 del CCPR que examinan la relación entre el plan de ordenación, la política y los objetivos pesqueros. Además pueden verse relacionadas las secciones 7.3.3 y 7.4.1 de dicho CCPR.

[16] Para diseñar medidas de ordenación pesquera en países en desarrollo, un modelo adecuado de ordenación para todas las pesquerías, incluidas las pesquerías en pequeña escala, debería contar con un sistema de referencia de apoyo y evaluación (en este caso, el SROPA) y una fuente de referencia cuyo reconocimiento viene recogido en el artículo 7 del CCPR, concretamente en el párrafo 7.3.3 que dice: "Los objetivos de ordenación a largo plazo deberían traducirse en medidas de gestión formuladas en forma de plan de ordenación pesquera u otro marco de ordenación".

[17] Vid. McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 401. Roma, FAO. 2002. 301 pp.

para la pesca artesanal. La información sobre los factores de la pobreza tiene importantes consecuencias para la gobernanza de la pesca artesanal. Para abordarla deben incluirse a los grupos marginales en los procesos institucionales de la ordenación y para conseguirlo pueden ser necesarios nuevos enfoques institucionales, teniendo en cuenta que los pescadores suelen carecer de capacidad e incentivos para participar en la ordenación pesquera.[18] En los años posteriores a la publicación del Código de Conducta, además de los aspectos jurídicos y biológicos de la ordenación pesquera se ha comprobado la importancia de afrontar las cuestiones socioeconómicas, institucionales, tecnológicas, ecológicas y formativas, otorgando un mayor protagonismo a sistemas de cogestión en el contexto de la gobernanza de la pesca.[19] Sin embargo, estos aspectos pueden no estar contemplados en las políticas de gestión de la pesca en el país lo que supone una barrera a la hora de diseñar planes de ordenación y de impulsar una gobernanza de la pesca. Los capítulos VI y VII analizan estas cuestiones.

1.1.4 Estructura

Además de este capítulo, esta investigación se estructura en cinco partes: un análisis teórico que comprende los capítulos II al VI; un estudio de caso desarrollado en el capítulo VII; las conclusiones finales en el capítulo VIII; la bibliografía en el capítulo IX; y un índice complementario con 5 anexos. El marco organizativo por capítulos es el siguiente:

El capítulo II desarrolla el contexto y el marco conceptual que afecta en la actualidad a la ordenación pesquera en países en desarrollo. Para ello, se hace una valoración sobre el estado de la pesca a nivel mundial y se describe la problemática alrededor de las formas de ordenación pesquera tradicionales poco eficaces. En base a estos datos se plantea una construcción conceptual de los elementos y principios para un modelo ordenación pesquera adaptativa: el "desarrollo sostenible y la pesca responsable" en el marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable; el "enfoque basado en los ecosistemas marinos" como un nuevo paradigma para la ordenación pesquera; el "enfoque precautorio", como una medida preventiva esencial para países en desarrollo; y la "ordenación pesquera" como un proceso integrado de información, análisis, planificación, consulta o adopción de decisiones que aseguren la productividad de los recursos, llevado a la práctica por medio de instrumentos de ordenación y considerando aspectos como la dimensión humana en entornos de pobreza, la pesca INDNR o las especiales consideraciones de la pesca artesanal.

El capítulo III analiza la gobernanza internacional en torno a la ordenación de la pesca, otorgando especial interés a los países en desarrollo. Para ello se revisan los instrumentos vinculantes y no vinculantes del Derecho internacional del mar, en cuanto a que constituyen el

[18] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. The UN Common Understanding on the Human Rights-Based Approach. In: Human Rights-Based Reviews of UNDP Programmes: Working Guidelines, 2003, pp. 3-5. Disponible en hdr.undp.org/en/media/HRBA_Guidelines.pdf); FAO. Informe de la Conferencia mundial sobre la pesca en pequeña escala: garantizar la pesca en pequeña escala sostenible: Pesca responsable y desarrollo social unidos. Bangkok (Tailandia), 13-17 de octubre de 2008. FAO Informe de Pesca y Acuicultura No. 911. Roma, FAO, 2009, 189 pp.; SHARMA, C. Securing economic, social and cultural rights of fish workers and fishing communities. En FAO Informe de la Conferencia mundial sobre la pesca en pequeña escala: garantizar la pesca en pequeña escala sostenible: Pesca responsable y desarrollo social unidos. Bangkok (Tailandia), 13-17 de octubre de 2008. FAO Informe de Pesca y Acuicultura No. 911. Roma: FAO, 2009, p. 176; FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. FAO Orientaciones técnicas para la pesca responsable. No. 10, Roma: FAO, 2006, 89 pp.; y BÉNÉ, C., MACFADYEN, G., ALLISON, E.H. Increasing the contribution of small scale fisheries to poverty alleviation and food security. FAO Documento Técnico de Pesca No. 481. Roma: FAO, 2007, 125 pp.

[19] Reconociendo la relación entre la pobreza y la utilización sostenible de los recursos, en el Plan de Aplicación de las decisiones de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, se afirma que "la erradicación de la pobreza constituye el mayor desafío que enfrenta el mundo en la actualidad y un requisito indispensable del desarrollo sostenible". Vid. Párrafo 7 del Plan de Aplicación de Johannesburgo, en: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/POIToc.htm.

ordenamiento jurídico pesquero que obliga a los Estados ribereños, Estados del pabellón y Estados rectores del puerto a adoptar medidas, generalmente en forma de ordenación pesquera. El Código de Conducta para la Pesca Responsable es la expresión más completa para la gestión de la pesca al recomendar nuevos enfoques para la ordenación pesquera que incluyan consideraciones institucionales, sociales, económicas, ambientales y de conservación, todos ellos, examinados en esta investigación. Al final se concluye con un análisis que muestra la precaria aplicación de los instrumentos internacionales por parte de los países costeros de África Occidental y de Guinea Bissau de forma particular.

El capítulo IV examina la gobernanza regional y la cooperación pesquera en África Occidental y su incidencia en Guinea Bissau. En este cometido se revisan los aspectos relacionados con las organizaciones regionales de pesca, la cooperación de la Unión Europea con los Estados costeros, la coherencia de la política de desarrollo y el problema de la pesca INDNR en esta región. Las organizaciones regionales de pesca, a pesar de constituir el principal instrumento de cooperación internacional y de la lucha contra la pesca INDNR, no son capaces de abordar un efectivo control y vigilancia de los recursos pesqueros que, sumado a la capacidad excesiva de las flotas pesqueras constituyen los principales retos que amenazan su desempeño en la región. Por ello, se ha podido comprobar su incapacidad para controlar la pesca INDNR y como han hecho hincapié en las consecuencias negativas que ello supone para la ordenación pesquera en los países costeros de África Occidental tales como Guinea Bissau.

El capítulo V trata el análisis de la ordenación de la pesca artesanal en países en desarrollo como Guinea Bissau. Para ello se revisan la ordenación basada en la gestión y la ordenación orientada hacia el enfoque ecosistémico. La complejidad del sector pesquero artesanal y sus pesquerías multiespecíficas, muestran que un modelo de ordenación único no es suficiente para abordar toda la problemática que subyace alrededor de las pesquerías en pequeña escala. Por tanto, se analizan otros modos de ordenación que pueden aportar soluciones muy valiosas para ordenar la pesca artesanal, tales como la "ordenación pesquera basada en la comunidad", la "ordenación en común cooperativa" o la "ordenación basada en la capacidad pesquera". Además del uso combinado de estas herramientas de ordenación, existen otros factores que influyen negativamente en la pesca artesanal: las artes y aparejos de pesca abandonados, perdidos o descartados, la seguridad marítima y el seguimiento, control y vigilancia. Todas estas formas de ordenación y problemáticas son estudiadas con el objeto de ofrecer un análisis conjunto para ofrecer mejores soluciones a la gestión de la pesca artesanal a través de una ordenación pesquera adaptativa para Guinea Bissau.

El capítulo VI cierra la parte teórica al tratar la gobernanza de la pesca en un entorno de pobreza. La situación de crisis ecológica e institucional que afronta en la actualidad la pesca, especialmente en países en desarrollo como Guinea Bissau, requiere analizar las ventajas que ofrece la aplicación del concepto de gobernanza en la gestión de la pesca a nivel local. Este análisis se desarrolla en base a la necesidad de implantar medidas de cogestión, teniendo en cuenta los aspectos jurídicos, normativos e institucionales adecuados para una ordenación pesquera adaptativa. En consecuencia, los responsables de las políticas, los gestores públicos y privados y los investigadores pesqueros necesitan propiciar una buena gobernanza en la pesca que garantice que los pescadores tengan derechos bien definidos y seguros, y que ésta puede ser la condición esencial del éxito de una ordenación pesquera en el país.

El capítulo VII analiza la ordenación pesquera en Guinea Bissau durante los años 2007-2012 a través de un estudio de caso. Para ello se diseña una herramienta ad hoc denominada "Sistema de Referencia para una Ordenación Pesquera Adaptativa (SROPA)" para organizar la información y presentar los resultados, y se estudian seis unidades de análisis o

dimensiones: jurídica, institucional, socioeconómica, tecnológica, ecológica y educativa que ofrecen una valoración completa sobre el estado de la pesca en el país. Del análisis de estas dimensiones, previamente contrastadas con las conclusiones de los capítulos II a VI, se hace una discusión de los resultados coherentes con los objetivos y las preguntas de investigación de la tesis, y se formulan unas recomendaciones operativas para la ordenación pesquera.

Finalmente, los capítulos VIII y IX muestran respectivamente las conclusiones finales de la tesis y la bibliografía consultada, y concluye con 5 anexos.

1.2 OBJETIVOS

El objetivo de la tesis doctoral consiste en el análisis de la problemática general ligada a la ordenación pesquera en países en desarrollo y, en particular, en la aplicación concreta de los modelos de gestión en Guinea Bissau durante el período 2007-2012. Para ello es necesaria la consecución de los objetivos específicos siguientes:

1. Analizar el marco jurídico internacional, regional y nacional en torno a la ordenación pesquera, en especial el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO y las directrices y orientaciones técnicas de desarrollo, así como las normas pertinentes del derecho internacional en las cuáles se basa.
2. Examinar la estructura institucional relacionada con la ordenación pesquera, la participación de las partes interesadas en el proceso de ordenación y el grado de gobernanza de la pesca.
3. Evaluar los factores socioeconómicos en torno a la pesca, en especial el sector pesquero artesanal.
4. Estudiar los componentes tecnológicos y formativos de la actividad pesquera y su importancia en la ordenación de la pesca.
5. Valorar los efectos ecológicos desde la perspectiva relacionada con el estado y las formas de acceso a la explotación de los recursos pesqueros.

1.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Las preguntas de investigación están orientadas al mundo real de la pesca en Guinea Bissau.[20] Se parte de la pregunta principal *¿En qué estado se encuentra la ordenación pesquera en Guinea Bissau a escala local, nacional y regional?* Para poder contestar a esta pregunta es necesario formular una serie de preguntas específicas organizadas en tres bloques de contenido, tomando como referencia el Código de Conducta para la Pesca Responsable por ser el exponente más completo para examinar la ordenación pesquera del país y de la región. En cada bloque se señalan los capítulos que dan respuesta a dichas preguntas.

Preguntas específicas	Capítulo
I. El marco jurídico internacional y regional de la ordenación pesquera ¿Cuál es el nivel de reconocimiento del marco jurídico internacional de la ordenación pesquera? ¿Las ORP de África Occidental tienen competencias en materia de ordenación pesquera y disponen de un plan de acción regional para velar por la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transfronterizas y transzonales de forma eficaz? ¿El Estado y las ORP fomentan la coordinación internacional, recolectan la información necesaria, promueven la investigación y aplican medidas para disuadir las	III, IV y VII

[20] Vid. KING, G., KBOHANE, R.O., VERBA, S. El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos. Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 24-29.

actividades de buques de pabellones de países que no son miembros cuando llevan a cabo operaciones que menoscaban la eficacia de las medidas de conservación establecidas por tales organizaciones? ¿El Estado tiene un plan de acción nacional para combatir la pesca INDNR? ¿Los acuerdos de pesca mantenidos con la UE aplican de forma efectiva la cláusula en materia de pesca responsable?	
II. Medidas de ordenación pesquera implantadas ¿Los objetivos de ordenación a largo plazo se traducen en medidas de gestión formuladas en forma de planes de ordenación pesquera? ¿Los planes de ordenación contemplan los factores relacionados con los aspectos normativos, institucionales, socioeconómicos, ecológicos, tecnológicos y educativos, destinados a la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros? ¿Se tienen en cuenta los intereses de los pescadores y se reconocen las prácticas tradicionales, las necesidades y los intereses de las comunidades pesqueras locales que dependen de la pesca para su subsistencia, con el fin de evaluar su aplicación para la ordenación y su desarrollo? ¿Se aplica el criterio de precaución en la ordenación de los recursos vivos, teniendo en cuenta elementos de incertidumbre como el tamaño y la productividad de las poblaciones, los niveles de referencia y la distribución de la mortalidad por pesca y los efectos de las actividades pesqueras? ¿Se adoptan medidas de ordenación precautorias que incluyan la fijación de límites de captura, del esfuerzo pesquero y el exceso de capacidad de pesca, asegurando que la explotación de las poblaciones continúe siendo económicamente viable y compatible con el estado de los recursos pesqueros? ¿Se establecen medidas basadas en datos científicos fidedignos para evaluar el estado actual de los recursos pesqueros para mantener o restablecer las poblaciones a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, incluidas las necesidades especiales como Estado en desarrollo? ¿Se recolectan estadísticas actualizadas sobre capturas y esfuerzo de pesca de conformidad con las normas y prácticas internacionales pertinentes y se obtienen suficientes conocimientos sobre los factores sociales, económicos e institucionales para poder hacer un análisis estadístico riguroso? ¿Se reduce al mínimo la contaminación, los desperdicios, los descartes y las capturas de especies que no son objeto de pesca? ¿Se realizan estudios y se aplican medidas sobre la selectividad de las artes de pesca y su impacto ambiental y social sobre la diversidad biológica y las comunidades pesqueras locales? ¿Las artes de pesca están marcadas a fin de poder identificar al propietario del arte y se introducen mejoras para la aplicación de tecnologías, materiales y métodos que reduzcan la pérdida de artes de pesca y los efectos de la pesca fantasma producidos las artes perdidas o abandonadas? ¿Se examina el comportamiento de las artes de pesca y se adoptan medidas para eliminar aquellas que no sean compatibles con la pesca responsable, sustituyéndolas por otros más adecuados?	II, V y VII
III. Nivel de gobernanza institucional establecida ¿Se mantiene un registro de buques pesqueros, haciendo constar los datos del buque, sus propietarios y las autorizaciones de pesca? ¿Se llevan registros de pescadores, incluyendo los certificados de aptitud profesional de conformidad con la legislación nacional e internacional? ¿Las embarcaciones y sus tripulaciones cumplen con los requisitos de seguridad de la vida humana en el mar, la prevención de abordajes, las condiciones de trabajo a	II, VI y VII

bordo y la protección del medio marino de conformidad con los instrumentos internacionales de la OMI? **¿**Se establecen mecanismos eficaces de seguimiento, control y vigilancia de la pesca y la ejecución de la legislación con el fin de velar por el cumplimiento de las medidas de ordenación? ¿Los puertos y/o lugares de desembarque están provistos de todas las instalaciones y servicios para los buques, compradores y vendedores? ¿Se cuenta con sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad e inocuidad de los productos pesqueros para proteger la salud del consumidor? ¿Existen métodos de procesamiento, transporte y almacenamiento adecuados? ¿Se adoptan medidas sanitarias y programas de certificación nacionales y se estudian las posibilidades para establecer organismos de control y certificación reconocidos internacionalmente? ¿Se vela, a través de programas de formación, por la preparación y competencia de los operadores pesqueros artesanales e industriales? ¿Se adoptan sistemas de cogestión de la pesca para impulsar los planes de ordenación pesquera?	
¿Qué medidas de ordenación se podrían adoptar para mantener una pesca sostenible contra la pobreza en Guinea Bissau?	VII

1.4 PROCESO METODOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN

La parte metodológica diseñada para esta investigación comprende una fase preparatoria y de trabajo de campo, y una fase analítica e informativa.[21] El marco metodológico estará constituido por los parámetros que se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Marco metodológico general

Parámetros del marco metodológico	
Tipo de investigación	Exploratoria o preparatoria
Metodología de investigación	Cualitativa y cuantitativa
Estrategia metodológica	Análisis teórico y estudio de caso
Técnicas metodológicas	Revisión de literatura, observación participante, entrevistas estructuradas y entrevistas no estructuradas
Análisis de la información	Metodología ad hoc (SROPA)
Referencias bibliográficas y citas	Normativa: I.S.O. 690

Fuente: elaboración propia

1.4.1 Tipo de investigación

Se trata de una investigación exploratoria o preparatoria. Ante la ausencia de conocimientos específicos sobre los problemas que se investigan, no se pueden formular hipótesis, por tanto, no se encuadra en la fase confirmatoria o verificatoria.[22]

1.4.2 Metodología de investigación

La elección de la metodología está en concordancia con los objetivos y las preguntas de investigación establecidas. Al tratarse de un campo de investigación encuadrado en las ciencias jurídicas y sociales, la disciplina científica en la cual se basa esta investigación descansa en la aceptación de que existe una diversidad de formas de percibir la realidad de la pesca en torno a la región de África Occidental y de Guinea Bissau de forma particular.[23]

[21] Vid. RODRÍGUEZ, G., GIL, J., GARCÍA, E. Metodología de la investigación cualitativa. Málaga: Aljibe, 1996.
[22] Vid. PHILLIPS, E., PUGH, D. La tesis doctoral. Un manual para el doctorado y sus directores. Bresca Editorial, Barcelona, 2008, pp. 69-70.
[23] Vid. WEBER, M. Sobre la teoría de las ciencias sociales. Península, Barcelona, 1971; CORBETTA, P. Metodología y técnicas de investigación social. McGraw-Hill, Madrid, 2003, p. 20. Además, es importante considerar el planteamiento de

Por tanto, el conjunto de procedimientos para obtener la información requerida se llevará a través de la metodología de investigación, tanto cualitativa como cuantitativa, formada por diferentes técnicas.[24] No obstante, la investigación de las actividades sociales en países en desarrollo como Guinea Bissau predominan las "culturas esencialmente orales" que invitan a la aplicación de una metodología adaptada al entorno investigado.[25] Por tanto, el análisis cualitativo será el método dominante para la construcción de la realidad alrededor de la ordenación de la pesca en Guinea Bissau.

1.4.3 Estrategia de investigación

Para formular la estrategia de investigación se realiza, en primer lugar, un análisis teórico a través de los capítulos II, III, IV, V y VI. El resultado de estos capítulos dará lugar a unas conclusiones que mantendrán estrecha relación con el estudio de caso desarrollado en el capítulo VII. En segundo lugar, se selecciona la "estrategia de estudio de caso" como la más adecuada para añadir rigor, alcance y profundidad a esta investigación. Este método no actuará como una técnica determinada, sino como una forma de organizar datos sociales, sin perder el carácter unitario del objeto social que se está estudiando.[26] Por tanto, no será una técnica particular para conseguir datos, sino una manera de organizar éstos en base a las seis variables o unidades de análisis seleccionadas. De este modo, para obtener la información se emplearán las siguientes técnicas: análisis documental, entrevistas y observación participativa. Un sistema de referencia será la herramienta diseñada ad hoc para organizar estos datos.

El estudio de caso sobre la ordenación de la pesca en Guinea Bissau mantendrá la composición indicada en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Secuencia para la elaboración del estudio de caso

1. **Identificación del caso y preguntas de investigación.**
2. **Unidades de análisis y antecedentes del caso a investigar.**
3. **Diseño de un sistema de referencia ad hoc. SROPA. Anexo III.**
4. **Recolección de datos: técnicas de investigación utilizadas. Anexos I y II.**
5. **Desarrollo del marco teórico previo. Capítulos II a VI.**
6. **Desarrollo del estudio de caso. Capítulo VII. Análisis y discusión de resultados.**
7. **Conclusiones finales y bibliografía.**

Fuente: elaboración propia

1.4.3.1 Identificación del caso y preguntas de investigación

El estudio de caso analiza el estado de los factores relacionados con la ordenación de la pesca en Guinea Bissau a escala local, nacional, regional e internacional. Los datos obtenidos

"categorizar interpretaciones", esto es, a descubrir las categorías que ayudarán a comprender las diferentes interpretaciones que existen en torno a la problemática de la pesca tal como se verá clasificada en seis variables o dimensiones. Puede verse al respecto a DENZIN, N.K., LINCOLN, Y.S. Introduction: The discipline and practice of qualitative research, in Handbook of qualitative research, 2.ª Edition. Sage Publications, Thousand Oaks, California, p. 19; y ZAPATA-BARRERO, R., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. Manual de investigación cualitativa en la ciencia política. Tecnos, Madrid, 2011, p. 33.

[24] Vid. BRADY, H.E., COLLIER, D. Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards. Cambridge University Press, Nueva York, 2004; MAHONEY, J., GOERTZ, G.A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. Political Analysis, vol. 14, 2006, pp. 227-249; DELLA PORTA, D., KEATING, M. How many approaches in the social science? An epistemological introduction. In Approaches and methodologies in the social sciences. Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 28-29; y DENZIN, N.K., LINCOLN, Y.S. The Sage Handbook of Qualitative Research (3.ª ed.). London: Sage, 2005, pp. 2 y 3.

[25] Vid. HAMMERSLEY, M., ATKINSON, P. Ethnography. Principles in practice 2.ª edition. Routledge, Nueva York, 1994, pp. 185-192.

[26] Vid. DENZIN, N.K., LINCOLN, Y.S. The Sage Handbook of Qualitative Research, op. cit., p. 2; y YIN, R. Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5. Thousand Oaks, Sage Publications, 1994, p. 13.

provienen del trabajo de campo realizado durante el período 2007-2012 y de los informes no publicados de la Secretaría de Estado de Pesca de Guinea Bissau, relativos a la situación jurídica, institucional, socioeconómica, tecnológica, ecológica y educativa en torno a la pesca artesanal e industrial del país. En cuanto a las preguntas de investigación están formuladas en el punto 1.3 de este capítulo.

1.4.3.2 Unidades de análisis y antecedentes del caso a investigar

El alcance del caso comprende los espacios marítimos de pesca: aguas interiores, mar territorial y ZEE de Guinea Bissau. También se incluyen las zonas portuarias principales y las instituciones pesqueras. El capítulo VII establece un alcance más preciso sobre el estudio de caso que estará formado previamente por unos antecedentes generales y por seis variables o unidades de análisis ordenadas según el cuadro que se muestra a continuación.

Cuadro 3. Relación de unidades de análisis e identificación del caso

Unidades de análisis	Caso
Antecedentes generales del país **Marco jurídico y normativo** **Gobernanza institucional** **Factores socioeconómicos** **Factores tecnológicos** **Factores ecológicos** **Factores educativos**	Estudio de la ordenación de la pesca en Guinea Bissau (2007-2012)

Fuente: elaboración propia

Estas unidades de análisis responden al conjunto de dimensiones necesarias para evaluar la ordenación pesquera de Guinea Bissau. Estas dimensiones tienen una triple finalidad: i) el estudio sobre la ZEE, donde el marco internacional y el regionalismo pesquero juegan un papel fundamental; ii) el marco normativo y la organización institucional de la pesca y sus capacidades; y iii) un estudio orientado hacia la pesca artesanal en las aguas interiores y el mar territorial, donde los aspectos socioeconómicos, tecnológicos, educativos y ecológicos tienen un mayor protagonismo.

1.4.3.3 Diseño de un sistema de referencia ad hoc

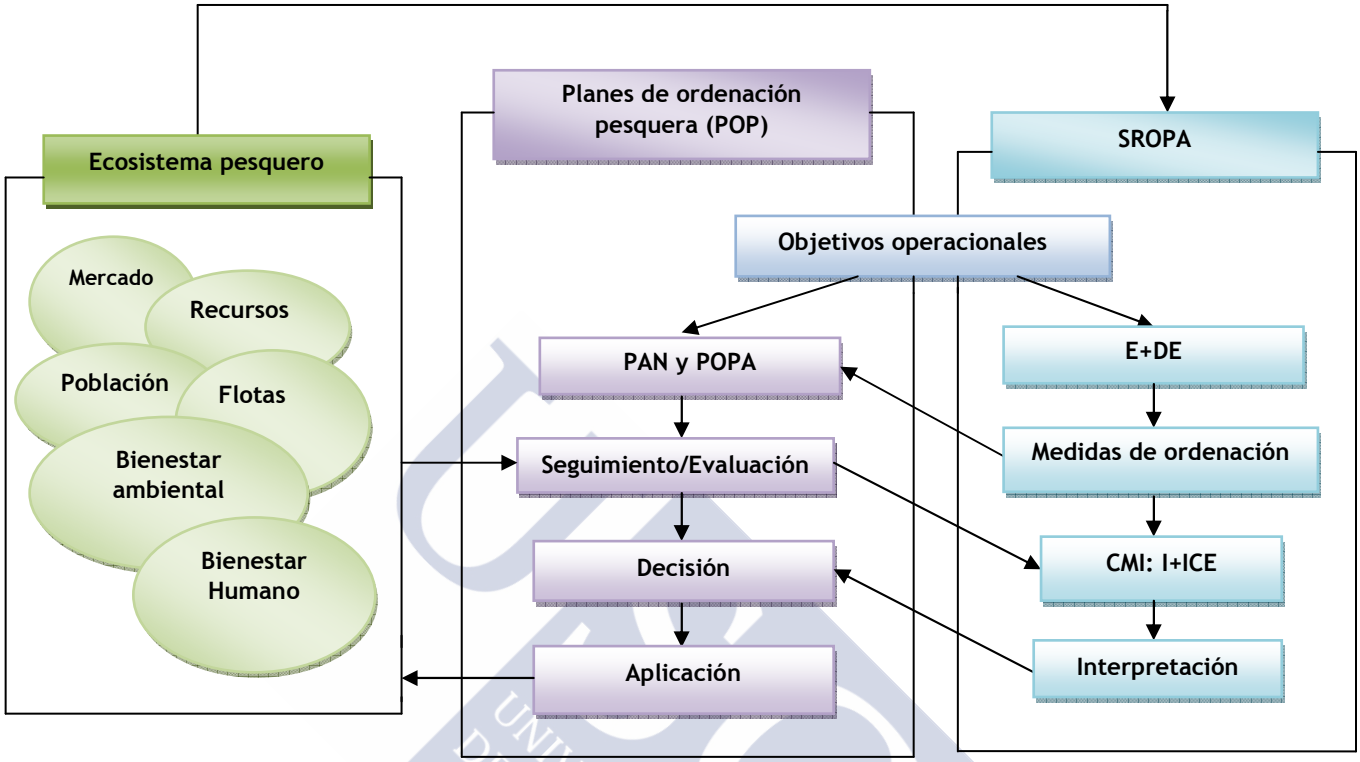
Para organizar las dimensiones del estudio de caso se diseña una metodología ad hoc, que se ocupa de establecer un sistema común de organización de la información, obtenida en la fase de trabajo de campo.[27] Este sistema común se denomina "Sistema de Referencia para la Ordenación Pesquera Adaptativa (SROPA)" que trata de responder a criterios de clasificación internacionales para promover la pesca responsable; al examen sobre las cuestiones socioeconómicas y socioculturales en la formulación de políticas y medidas de ordenación; a una evolución tecnológica que pueda mejorar la recopilación y la elaboración de datos; y a una respuesta en forma de ordenación adaptativa para una pesca sostenible contra la pobreza. Además, este sistema puede facilitar al gobierno y a las autoridades encargadas de la ordenación pesquera, la recopilación y elaboración sistemática de datos necesarios para el seguimiento de la gestión pesquera, en particular, en respuesta al Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO.[28]

El marco de planificación deseado requiere diseñar dos figuras que representen el modelo de organización de la información del estudio de caso. La primera figura representa la relación entre el ecosistema pesquero (EP), el sistema de referencia SROPA y los planes de

[27] Vid. YIN, R. Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Methods Series, op. cit., pp. 178-182.
[28] Vid. FAO. Código de Conducta para la Pesca Responsable, Roma, FAO, 1995.

ordenación pesquera (POP) que se alimentan de dicho sistema de referencia. La segunda figura desarrolla el marco de planificación de este SROPA, configurando una herramienta metodológica diseñada ah hoc para esta investigación.

Figura 1. Mapa general: EP-POP-SROPA



Fuente: elaboración a partir de FAO. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 8. Roma: FAO, 2000, p. 12.

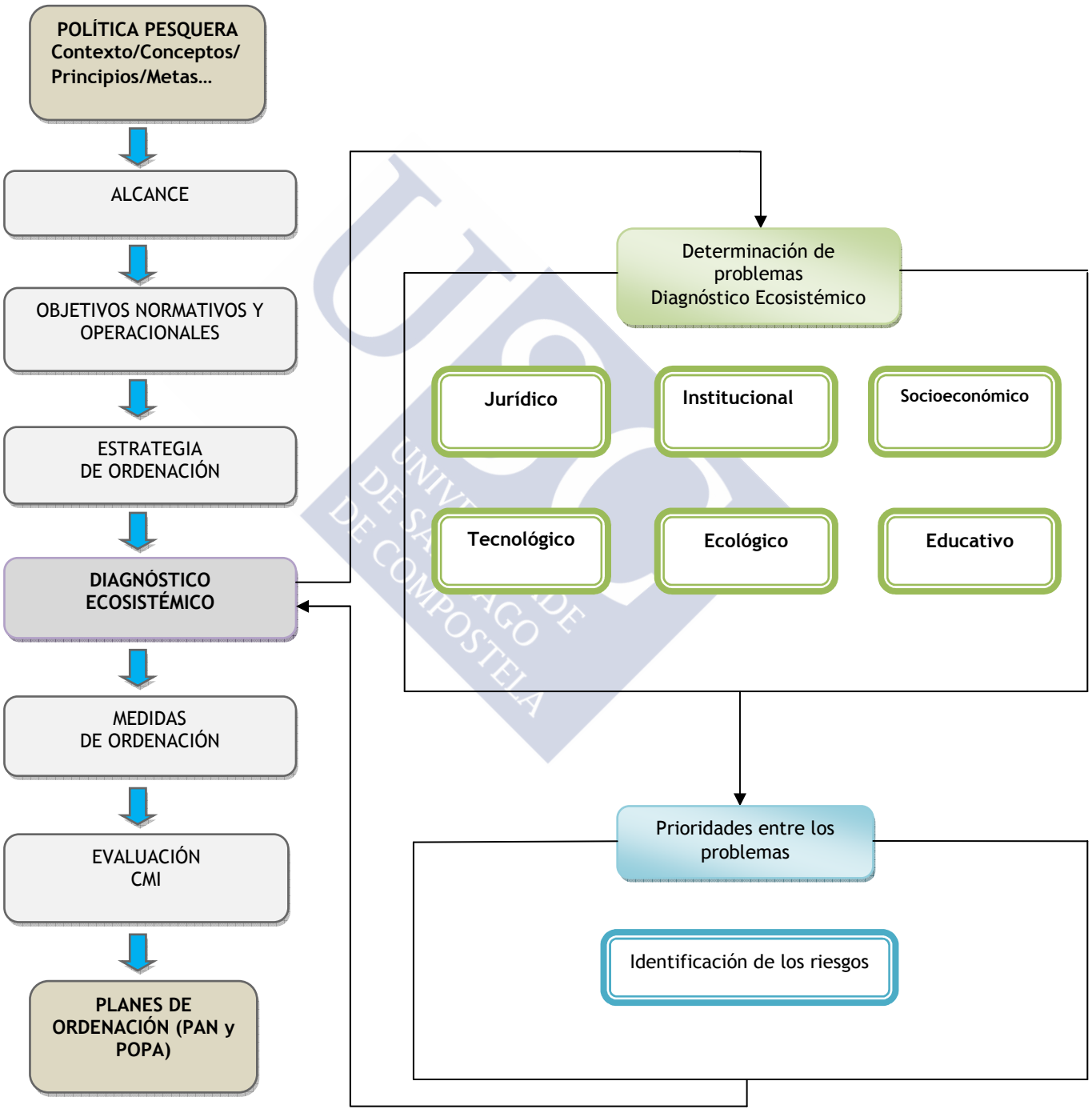
Considerando que los POP son elaborados por las autoridades de ordenación pesquera del país, el SROPA se convierte en la herramienta que permitirá organizar la información para ser utilizada en los planes de ordenación pesquera. El mapa general muestra los tres grandes componentes que conducen a una ordenación pesquera: i) el ecosistema pesquero (EP), donde se obtiene la información necesaria; ii) el SROPA, como herramienta para obtener y organizar la información procedente del EP y destinada a servir de fuente de referencia para la elaboración de los POP; y iii) los planes de ordenación pesquera (POP), como instrumentos destinados a ser aplicados en el sector pesquero, elaborados por la administración competente. El sistema de referencia puede tener añadida la función de seguimiento y evaluación de dichos planes de ordenación, de forma que su utilidad pueda quedar plasmada antes, durante y después del diseño y aplicación de estos planes.[29]

La figura que aparece a continuación muestra el marco de planificación del SROPA. Este sistema de referencia se organiza básicamente en principios, metas, alcance, objetivos,

[29] Este sistema de referencia está inspirado en el sistema de referencia para el desarrollo sostenible (SRDS) propuesto por la FAO. Vid. FAO. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 8. Roma: FAO, 2000, p. 12. Sin embargo, el sistema propuesto por la FAO tiene un enfoque más bien general, orientado a planes de ordenación pesquera convencionales. Por esta razón, se ha diseñado un sistema de referencia más amplio y adaptado a países en desarrollo. Este sistema, trata de responder a los nuevos retos de la ordenación pesquera basada en el EEP y pretende ser un marco referencia e información para la elaboración de los planes de ordenación de Guinea Bissau, cuyas instituciones pesqueras tienen serias dificultades a la hora de diseñarlos y aplicarlos.

estrategias, diagnóstico ecosistémico, medidas de ordenación y evaluación. Sin embargo, la parte del SROPA utilizada en el estudio de caso es la referida exclusivamente al diagnóstico ecosistémico, formado por los antecedentes generales del país y las seis unidades de análisis o dimensiones. Este diagnóstico se nutre de la información del EP de Guinea Bissau, de la legislación internacional, regional y nacional y de la parte teórica analizada en los capítulos II a VI. El SROPA se encuentra diseñado en el anexo III y el capítulo VII presenta una propuesta completa para Guinea Bissau.

Figura 2. Marco de planificación del SROPA



Fuente: elaboración a partir de FAO. Informe mundial de la pesca y la Acuicultura. Roma: FAO, 2012, p. 152.

1.4.3.4 Recolección de datos: técnicas de investigación utilizadas

Las técnicas seleccionadas que se usarán para generar la información de la parte teórica y del estudio de caso, son las siguientes:[30]

a) Revisión de literatura y análisis documental.
b) Diagnóstico adaptado a través de entrevistas no estructuradas y la observación directa. Ver anexo I.
c) Entrevistas estructuradas. Ver anexo II.

El cuadro que se muestra a continuación representa las dimensiones, áreas de muestreo, técnicas y número de investigaciones realizadas.

Cuadro 4. Dimensiones, áreas y técnicas de investigación aplicadas (2007-2012)

Dimensión/ Institución	Área de muestreo	Técnica de investigación	Núm.
Jurídica	Universidad de Bissau. Asesoría jurídica de la Secretaría de Estado de Pesca. Oficina de estudios pesqueros de la Secretaría de Estado de Pesca. Funcionarios relacionados con la administración pesquera. Bases de datos: ONU, OMI, OIT, FAO, UNCTAD, BM…….	Entrevistas estructuradas (EE) Entrevistas no estructuradas (ENE) Análisis documental	42 EE 11 ENE
Institucional, educativa y ecológica	Secretaría de Estado de Pesca. Dirección general de Pesca Industrial. Dirección general de Pesca Artesanal. Gabinete técnico-jurídico. Oficina de estudios pesqueros. Sindicato de pesca industrial. Asociación de empresarios de pesca artesanal. Secretaría de Estado de Medio Ambiente. Dirección general de la Marina Mercante. Capitanía General del Puerto de Bissau. Centro de formación pesquera de Bolama. Dirección General de Formación Profesional del Ministerio de Educación.	Entrevistas no estructuradas Observación directa Análisis documental	68 ENE
Socioeconómica	Las mismas áreas de muestreo indicadas en la dimensión institucional y educativa. Además se tomaron diversas entrevistas y técnicas de observación directa en el sector pesquero y obtenido datos externos de organismos como la FAO o la ONU.	Entrevistas no estructuradas Observación directa Análisis documental	68 ENE
Tecnológica	Aguas interiores. Mar territorial y ZEE. Embarcaciones de pesca. Puertos y zonas de desembarco. Puntos de primera venta y mercados. Centros de suministro de bienes de equipo, materiales y servicios fundamentales. El análisis recoge todas esas etapas desde la captura del pescado hasta el consumidor.	Entrevistas no estructuradas Estancias en barcos de pesca (EBP) Visitas técnicas (VT)	68 ENE 2 EBP 6 VT

Fuente: elaboración propia

Para la recogida de documentación y datos registrales se solicitaron permisos a los distintos centros directivos de la Secretaría de Estado de Pesca, Secretaría de Estado de Medio Ambiente, Secretaría de Estado de Transportes y Comunicaciones, Universidad de Guinea Bissau, Ministerio de Educación, diferentes empresas pesqueras privadas y a representantes de organizaciones pesqueras, sindicales y armadores de embarcaciones de pesca.

[30] Vid. RITCHIE, J. The application of qualitative methods to social research, in qualitative research practice. A guide for social research students and researches, Sage, London, 2003, pp. 24-46; ZAPATA-BARRERO, R., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E., op. cit., VALLES, M. Técnicas cualitativas de investigación social, op. cit., y FAO. Directrices para la recopilación sistemática de datos relativos a la pesca de captura. Documento preparado en la Consulta de Expertos FAO/DANIDA. Bangkok, Tailandia, 18-30 de mayo de 1998. Documento Técnico de Pesca. No. 382, Roma, FAO, 2001, 132 pp.

1.4.3.5 Desarrollo del marco teórico

El estudio de caso está condicionado por el grado de desarrollo teórico de los capítulos II a VI, por los objetivos de investigación y por las preguntas de investigación. No obstante, los resultados obtenidos del estudio de caso guardarán relación con las conclusiones desarrolladas en los citados capítulos de la parte teórica.

1.4.3.6 El estudio de caso

El estudio de caso analiza las variables del diagnóstico ecosistémico diseñado en el marco de planificación del SROPA y desarrollado en el Capítulo VII. Esta clasificación de variables y planificación previa, obedece a que la complejidad del análisis de la ordenación pesquera a través del estudio de caso es difícil de delimitar sin una estructura previa que considere los aspectos relevantes objeto de estudio. Por tanto, se hace una adaptación ad hoc, en base a un sistema de referencia, que permita ajustarse a esta investigación.[31]

Por último, el cuadro que se muestra a continuación recoge el resumen de las fases para la elaboración de la tesis, indicando las técnicas y las herramientas empleadas para obtener la información y preparación en cada fase.

Cuadro 5. Resumen de las fases, técnicas y herramientas de investigación

Fase	Técnica/sistema aplicado	Herramienta	Ámbito
Fase preparatoria y de trabajo de campo	Revisión y análisis documental Entrevista estructurada (EE) Entrevista no estructurada (ENE) Observación directa (OD)	Análisis bibliográfico Anexo I Anexo II Anexo II	Marco teórico Estudio de caso
Fase analítica e informativa	SROPA Redacción de la tesis Presentación de la tesis	Anexo III	Estudio de caso Tesis doctoral

Fuente: elaboración propia

[31] Vid. STAKE, R. "Case Studies", in: Norman DENZWHYTEIN, N.K., LINCOLN, I (eds.), Handbook of Qualitative Research, Thousand Oaks, Sage Publications, 1994, pp. 236-245; y MONTERO, I., LEÓN, O.G. Clasificación y descripción de las metodologías de investigación en Psicología. Revista Internacional de Psicología Clínica y de la Salud, pp. 503-508.

2 CONTEXTO Y MARCO CONCEPTUAL PARA LA ORDENACIÓN PESQUERA

2.1 INTRODUCCIÓN

La pesca marítima se enfrenta a grandes desafíos, entre los cuales destacan: la degradación de los hábitats, la disminución de la rentabilidad económica, las necesidades sociales debido a las poblaciones de peces agotadas, la pesca ilegal y el cambio climático.[32] Desde el punto de vista biológico, esta situación lleva a que muchas pesquerías presenten una abundancia de poblaciones de peces inferior al nivel que puede producir el rendimiento máximo sostenible (RMS), necesitando, por tanto, planes de ordenación pesquera que las restablezcan para lograr una productividad plena y sostenible.[33] El factor determinante de la sostenibilidad es la suma de los acuerdos legales, sociales, económicos y políticos que se utilizan para gestionar las pesquerías, de forma que para conservar los ecosistemas marinos y los medios de vida alrededor de los mismos se requiere más que la prevención de la sobrepesca.[34] Se trata de un cambio institucional que abarca la reforma de la gestión de los océanos y el cambio de los valores sociales.[35] Las estimaciones indican que si se logra detener la sobrepesca, la pérdida de biodiversidad y se alcanza la protección de los hábitats críticos, posiblemente se obtendrá el doble de los ingresos globales producidos por la pesca.[36] Trasladando este planteamiento a los países en desarrollo, que representan más de la mitad de las exportaciones mundiales totales de la pesca marítima, se podrían disminuir el riesgo de la seguridad alimentaria y promover el alivio de la pobreza.[37]

Desde hace mucho tiempo atrás, la gestión de la pesca científica estaba centrada sobre la problemática de la estabilización de la producción de un número limitado de "especies objetivo" que tenían un alto valor comercial. Esta situación ha permitido que los administradores pesqueros sólo trataran de mantener el statu quo en un entorno inestable usando una industria que se centraba en el presente en lugar de las necesidades humanas a largo plazo. Sin embargo, hoy en día, la situación creada por el aumento de la población y la renta mundial, la tecnología usada en la captura de la pesca y el desarrollo de nuevos usos de

[32] En cuando a la degradación de los hábitats puede verse a TURNER, S.J., et al. Fishing impacts and the degradation or loss of habitat structure. Fisheries Management and Ecology, 6(5), 1999, pp. 401-420. En lo que respecta a la disminución de la rentabilidad económica véase a WORLD BANK. Saving fish and fishers. Washington, DC: The World Bank, 2004; y Organization for Economic Co-Operation and Development. Financial support to fisheries. Paris, OECD, 2006. Por otra parte, en cuanto a las necesidades sociales debido a las poblaciones de peces agotadas se muestran ejemplos en NAYAK, N., NADAKUMAR, D., VIJAYAN, A.J. Coastal population dynamics and ecosystem changes. Thiruvananthapuram: Protsahan, 2006. Por último, sobre la pesca ilegal y el cambio climático puede verse a PERRY, A.L., LOW, P.J., ELLIS, J.R., REYNOLDS, J.D. Climate change and distribution shifts in marine fisheries. Science, 308(5730), 2005, pp. 1912-1915.

[33] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Oportunidades y desafíos. Roma, FAO, 2014, pp. 3-38.

[34] Vid. HILBORN, R., ORENSANZ, J.M., PARMA, A.M. Institutions, incentives and the future of fisheries. Philosophical Transactions of the Royal Society of London-Series B: Biological Sciences 360, 2005, pp. 47-57.

[35] Ibíd., y GRAFTON, R.Q., et al. Positioning fisheries in a changing world. Marine Policy 32, 2008, pp. 630-634; y GRAFTON, R.Q., et al. Incentive-based approaches to sustainable fisheries. Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences 63, 2006, pp. 699-710.

[36] Vid. SANCHIRICO, J.N., WILEN, J.E. Global marine fisheries resources: status and prospects. International Journal of Global Environmental Issues 7 (2/3), 2007, pp. 106-118.

[37] Vid. BÉNÉ, C., MACFADYEN, G., ALLISON, E.H. Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security. FAO Fisheries technical paper No. 481. Rome, FAO, 2007.

los recursos producidos por los océanos, han creado un conjunto de opciones que requieren un replanteamiento de la forma de gestionar los recursos pesqueros del mar.[38]

Para ejercer una pesca sostenible se necesitan implantar, entre otros, límites obligatorios sobre las formas de explotación; sistemas eficaces para la adopción de toma de decisiones, la gestión y los incentivos; y la interacción entre las partes interesadas para maximizar a largo plazo la contribución de las pesquerías a la sociedad.[39] A pesar de que muchas de estas medidas ya figuran identificadas en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (en adelante, Código de Conducta o CCPR), así como en otros documentos, integrar la gestión de la pesca en un mundo cambiante requiere establecer vías eficaces de comunicación entre el sector público y el sector privado, entre los interesados y todas las áreas consideradas como prioritarias.[40] Todo esto exige una continua adaptación a los cambios producidos en los ecosistemas y una creciente conciencia social de los beneficios públicos y los otros usos de los ecosistemas marinos.[41] No obstante, la realidad demuestra que existen impedimentos para emprender un cambio de estas características, entre los que destacan una falta de información suficiente, la débil capacidad para coordinar a todos los actores implicados -especialmente en países en desarrollo-, o los costes que puede generar el proceso de transición hacia un modelo de gestión sostenible.[42]

Desde hace años se han venido constatando los fallos del modelo de ordenación pesquera tradicional y la necesidad de establecer nuevos enfoques y sistemas de conservación.[43] Lo

[38] Vid. PONTECORVO, G. A note on ‘‘overfishing’’. Marine Policy 32, 2008, pp. 1050-1052. Este autor hace referencia a cuatro posibilidades o formas de gestionar los recursos pesqueros, apoyándose en las aportaciones de: PONTECORVO, G., SCHRANK, W.E. A small core fishery. Marine Policy 25, 2001, pp. 43-48; GESAMP Working Group 36. Ecosystem approach to offshore mariculture. Report of the first meeting, University of Crete, Biology Department, Heraklion, Greece, 24-27, September 2007, Rome, FAO, 2007; y MARRA, A. When will we tame the oceans? Nature 436, 2005, pp. 175-176.

[39] Vid. GRAFTON, R.Q., et al. Positioning fisheries in a changing world…op cit., pp. 630-634. Este autor propone una tabla en la que formula una serie de requisitos para una buena gobernanza: “1. Proporcionar la información necesaria; 2. Encajar con el conflicto; 3. Inducir el cumplimiento de las normas; 4. Proporcionar la infraestructura física, técnica e institucional; 5. Fomentar la adaptación y el cambio para lograr la sostenibilidad”.

[40] Vid. FAO. Código de Conducta para la Pesca Responsable. Roma, FAO, 1995; y DIETZ, T., OSTROM, E., STERN, P.C. The struggle to govern the commons. Science 302(5652), 2003, pp. 1907-1912.

[41] Vid. GRAFTON, R.Q., et al. Positioning fisheries in a changing world…op cit., pp. 630-634.

[42] Vid. GARCÍA, S.M., GRAINGER, R.J.R. Gloom and doom? The future of marine capture fisheries. Philosophical Transactions of the Royal Society of London-Series B: Biological Sciences 360, 2005, pp. 21-46. Además, en cuanto a la falta de información suficiente, los gestores, así como los políticos y la propia industria pesquera, carecen de los datos para evaluar las ventajas y desventajas que se producen como consecuencia de la toma de decisiones. Cambiar supone un riesgo y la posibilidad de perder, pero también, a menudo se pasan por alto los beneficios que pueden producirse como consecuencia de una transición de un modelo de gestión a otro, así como los costes que pueden generar la insostenibilidad de mantenerse sin cambios. Vid. CHARLES, A.T. The Atlantic Canadian ground fishery: roots of a collapse. Dalhousie Law Journal 18, 1995, pp. 65-83; y Marine Stewardship Council. Disponible en http://www.msc.org. En cuanto a la carencia de interacción humano ambiental, calcular los logros que pueden suponer una transición exitosa a los beneficios públicos y privados, teniendo en cuenta las interacciones humanas y ambientales, requiere enfoques basados en los ecosistemas dentro y más allá de la propia pesca. Vid. PIKITCH, E.K., et al. Ecology: ecosystem-based fishery management. Science 305(5682), 2004, pp. 346-347; KAY, J.J., SCHNEIDER, E. Embracing complexity: the challenge of the ecosystem approach. Alternatives 20(3), 1994, pp. 32-39. En lo que respecta a la limitación de capacidad y los costes de transición, la pesca y sus comunidades están encuadrados dentro de unos sistemas económicos y sociales más amplios. Con frecuencia, las estructuras de gobierno, sobre todo en los países en desarrollo, no tienen la capacidad de manejar las transiciones económicas y sociales a los nuevos regímenes o la capacidad de coordinar todos los sectores. Vid. DAW, T., GRAY, T. Fisheries science and sustainability in international policy: a study of failure in the European Union’s common fisheries policy. Marine Policy 29(3), 2005, pp. 189-197.

[43] Pueyo Losa resalta que “tras ya un largo, espinoso y aun inacabado período de experiencias revisionistas en el ámbito jurídico-marítimo internacional, resulta patente que de entre un amplio abanico de cuestiones que siguen suscitando un mayor debate, y la imperiosa necesidad de seguir avanzando en la articulación de reglamentaciones más firmes y eficaces, trascienden las relativas a la ordenación y conservación de los recursos vivos del mar y, por tanto, los complejos problemas que plantea el exceso de explotación de los recursos pesqueros, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, el fenómeno de los pabellones de complacencia, la falta de información sobre el estado de las poblaciones, y la deficiente operatividad de los mecanismos de vigilancia y control de las actividades pesqueras”. Vid. PUEYO LOSA, J. Derecho del mar y libertad de

preocupante es que se ha llegado a afirmar que existen pruebas que indican que en muchas zonas la ordenación de la pesca es ineficaz.[44] Por este motivo, es importante disponer de capacidad técnica para determinar cuál es el umbral de sostenibilidad de una pesquería. Sin embargo, la sobreexplotación no es el único problema que convierte a la ordenación de la pesca en ineficaz. Otros problemas también han sido identificados como verdaderos factores limitantes, tales como: la insuficiente cooperación y aplicación derivada de los instrumentos y acuerdos internacionales; las capturas incidentales y descartes; una inadecuada o inexistente ordenación de la pesca en los países en desarrollo; la dificultad a la hora de poner en práctica el enfoque ecosistémico de la pesca; o la necesidad de nuevos enfoques institucionales.[45]

La crítica dirigida al modelo tradicional de gestión pesquera pone de manifiesto que los organismos regionales y nacionales de pesca no han sido capaces de solventar los problemas que de forma continuada afectan a la sobreexplotación de los recursos.[46] Por tanto, esto lleva a

---

pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, 2009, pp. 159 y 160.

[44] Vid. COCHRANE, K.L., Reconciling sustainability, economic efficiency and equity in fisheries: the one that got away? Fish and Fisheries, 2000, pp. 3-21.

[45] La cooperación para la conservación y ordenación de los recursos pesqueros a nivel regional es esencial debido a la sobreexplotación de las pesquerías, al deterioro del volumen de capturas y a la amenaza para la biodiversidad y el equilibrio ecológico de las áreas de pesca. Por ejemplo, existe la incapacidad de muchos Estados del pabellón de cumplir con las responsabilidades contraídas en virtud del derecho internacional, consistentes en ejercer un control efectivo sobre los buques de pesca bajo su jurisdicción, garantizando al mismo tiempo la aplicación de las medidas de conservación y ordenación. Los buques que enarbolan los denominados "pabellones de conveniencia" forman parte de este problema. Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012, op. cit. En cuanto a las capturas incidentales y descartes no deseados se llegó a estimar que los descartes de la pesca mundial son importantes si se considera que muchas ORP están formados por países en desarrollo, como es el caso de los países de África Occidental, donde la pobreza influye en la capacidad de ordenar la pesca en todos los niveles de la sociedad. Vid. SWAN, J. Summary information on the role of international fishery organizations or arrangements and other bodies concerned with the conservation and management of living aquatic resources. FAO Circular de pesca, No. 985. Roma: FAO, 2003, 114 pp. En cuanto a la ordenación inadecuada de las pesquerías y la dificultad de aplicar un enfoque ecosistémico de la pesca, presenta especial dificultad en países donde los pescadores artesanales viven en comunidades caracterizadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria, del que pueden verse ejemplos en: FAO. Estrategia para mejorar la información sobre la situación y las tendencias de la pesca de captura. Roma: FAO, 2003, 34 pp.; FAO. La ordenación pesquera. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4. Roma, FAO, 1999, secciones 1.8 y 2; COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424. Roma, FAO, 2005, capítulo 5; FAO. Ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca. 2.2. Dimensiones humanas del Enfoque Ecosistémico de la Pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, No 4. Supl. 2, Add. 2. Roma: FAO, 2010, p. 3; y FAO. La ordenación pesquera: 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable 4. Supl. 2. Roma: FAO, 2003, Figura 1 y sección 4.1.6. Por último, en lo que respecta a la necesidad de nuevos enfoques institucionales, especialmente en países en desarrollo, pueden verse estudios y ejemplos en: SHARMA, C. Securing economic, social and cultural rights of fishworkersand fishing communities. En FAO. Informe de la Conferencia mundial sobre la pesca en pequeña escala: garantizar la pesca en pequeña escala sostenible: Pesca responsable y desarrollo social unidos. Bangkok (Tailandia), 13-17 de octubre de 2008. FAO Informe de Pesca y Acuicultura No. 911. Roma: FAO, 2009, p. 176; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. The UN Common Understanding on the Human Rights-Based Approach. En Human Rights-Based Reviews of UNDP Programmes: Working Guidelines, 2003, pp. 3-5. Disponible en hdr.undp.org/en/media/HRBA_Guidelines.pdf); FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 10. Roma, FAO, 2006, 89 pp.; BÉNÉ, C., MAcFADYEN, G., ALLISON, E.H. Increasing the contribution of small scale fisheries to poverty alleviation and food security. FAO Documento técnico de pesca No. 481. Roma, FAO, 2007, 125 pp.; y FAO. Informe de la Conferencia mundial sobre la pesca en pequeña escala: garantizar la pesca en pequeña escala sostenible: Pesca responsable y desarrollo social unidos. Bangkok (Tailandia), 13-17 de octubre de 2008. FAO Informe de Pesca y Acuicultura, No. 911. Roma, FAO, 2009, 189 pp.

[46] Sobrino Heredia y otros hacen un repaso sobre las fuentes de donde provienen las críticas que se derivan del fallo generalizado en la gestión de las pesquerías. Entre otros, mencionan al sector científico que critica la validez de los modelos utilizados en las pesquerías (entendidos aquí los planes de ordenación pesquera), juzgándolos de simplistas y a los que achacan su fracaso como herramienta de gestión. Por otra parte está el sector pesquero que dicen ser los portadores de la experiencia y que los científicos desconocen la realidad de las pesquerías y que sus recomendaciones están alejadas del pragmatismo y de la realidad. Por último, otras críticas vienen de sectores medio-ambientalistas que se muestran contrarios a que no se ponga coto a lo que se juzgan como enormes daños que causa la actividad pesquera al medio ambiente, mientras que otros grupos menos radicales en sus planeamientos, dicen que en la gestión de pesquerías no se han tenido en cuenta valores que se aplican a la gestión medioambiental en el resto de los sectores primarios terrestres. En conclusión a ello,

pensar que el paradigma tradicional de la gestión de la pesca no está siendo sostenible, lo que lleva a plantearse la necesidad de una nueva filosofía de gestión enfocada en los ecosistemas. Esta nueva filosofía requiere de un nuevo paradigma, denominado por la FAO "Gestión de las Pesquerías Enfocada en los Ecosistemas" que implique una nueva forma interdisciplinaria de aproximarse a los problemas.[47]

Sin embargo, cuando se trata de implementar este nuevo enfoque en países en desarrollo, las notorias limitaciones de carácter socioeconómico, jurídico, tecnológico, formativo o institucional, hacen que pueda resultar inviable por diversas razones: su elevado coste, la falta de recursos humanos cualificados, unos medios materiales escasos o la elevada complejidad de los modelos gestión ecosistémicos. Por ello, tal como se verá a lo largo de esta investigación, conviene modular un nuevo enfoque de ordenación que mantenga la convivencia entre los dos paradigmas existentes -el paradigma basado en la gestión y el paradigma enfocado en los ecosistemas- de forma que se acerque a una solución más realista, añadiendo instrumentos que integren un marco normativo e institucional adecuado, la cogestión y la participación de las comunidades pesqueras, el reconocimiento del factor humano, la aplicación del enfoque precautorio o la gestión de la capacidad pesquera, todo ello, encaminado hacia la meta del desarrollo sostenible. Por tanto, la aplicación de cualquiera de estos dos paradigmas resultaría ineficaz en un país en desarrollo, por lo que habrá que recurrir a un modelo intermedio que puede denominarse "ordenación pesquera adaptativa".[48]

Finalmente, ante toda esta problemática relacionada, en su mayor parte, con la ineficacia de la ordenación tradicional de la pesca, este capítulo repasa la situación de la pesca a nivel mundial e identifica los conceptos y definiciones más relevantes para la ordenación pesquera en países en desarrollo y que servirán de referencia para un ulterior análisis en los capítulos siguientes. En consecuencia, los conceptos seleccionados como básicos para una ordenación pesquera adaptativa, son: i) el "desarrollo sostenible y la pesca responsable" en el marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable; ii) el "enfoque basado en los ecosistemas marinos" como un nuevo paradigma dentro de la ordenación pesquera; iii) el "enfoque precautorio", como una medida preventiva esencial para la gestión pesquera de los países en desarrollo; y iv) la "ordenación pesquera" como un proceso integrado de información, análisis, planificación, consulta o adopción de decisiones que aseguren la productividad de los recursos, llevado a la práctica por medio de instrumentos de ordenación, teniendo en cuenta aspectos como la dimensión humana en entornos de pobreza, la pesca INDNR, o las especiales consideraciones de la pesca artesanal.

---

afirman que aunque haya algo de razón en todas las corrientes de opinión, quizá los análisis más habituales del fallo de la gestión de las pesquerías hacen demasiado énfasis en la inadecuación de las técnicas empleadas y pierden de vista las razones histórico-políticas y socioeconómicas de estos fallos. Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., LÓPEZ VEIGA, E.C., REY ANEIROS, A. La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europa. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, pp. 104-107.

[47] Vid. GARCÍA, S.M., ZERBI, A., ALIAUME, C., DO CHI, T., LASERRE, G. The Ecosystem approach to Fisheries: Issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and Outlook. FAO Fisheries Technical Paper 443, 2003, 71 pp. El térmico "Gestión de las Pesquerías Enfocada en los Ecosistemas", conocido en inglés como "Ecosystem Approach to Fisheries", fue adoptado en la Consulta Técnica de la FAO en Reykiavik sobre Ordenación Pesquera basada en los Ecosistemas en 2002. La gestión de las pesquerías bajo este enfoque, puede definirse como una extensión de las técnicas convencionales de ordenación de las pesquerías pero con mayor énfasis en la interdependencia entre el bienestar humano, la salud de los ecosistemas y la necesidad de mantener su productividad y capacidad de reacción, tanto para las generaciones actuales como para las futuras. Dentro de la importancia de este enfoque, Sobrino Heredia y otros, afirman que "este nuevo enfoque es mucho más exigente en términos de conocimiento científico, capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes…..si bien la filosofía general está clara en su espíritu, el problema real estriba en cómo articular una gestión basada en estas características y sobre todo como se pueden establecer objetivos concretos y específicos, susceptible de convertirse en normas aplicables". Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., LÓPEZ VEIGA, E.C., REY ANEIROS, A. La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europa, op. cit., pp. 119-122.

[48] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca, op, cit., pp. 54-58.

2.2 LA SITUACIÓN DE LA PESCA A NIVEL MUNDIAL

Durante los últimos 50 años, el suministro de productos de la pesca destinados al consumo humano no ha dejado de crecer, aportando un medio de vida y unos ingresos a una parte importante de la población mundial. Por tanto, la importancia de la pesca como actividad económica y como fuente de proteínas para los habitantes del plantea está fuera de toda duda. Sin embargo, a pesar de su importancia, los recursos pesqueros del mundo están sufriendo los efectos de la intensa explotación. La mayoría de las 200 pesquerías vigiladas por la FAO se hallan plenamente explotadas, y una de cada tres estaban agotadas o gravemente sobreexplotadas.[49]

Desde 1974 la proporción de poblaciones que no estaban explotadas plenamente han llegado a disminuir de forma progresiva. De este modo, la proporción de poblaciones evaluadas de peces marinos capturados dentro de niveles sostenibles desde el punto de vista biológico disminuyó del 90% en 1974 al 71,2% en 2011, año en el que, según las estimaciones, el 28,8% de las poblaciones de peces fueron capturadas en un nivel insostenible desde el punto de vista biológico, resultando sobreexplotadas. De las poblaciones evaluadas en 2011, las plenamente explotadas representaron el 61,3% y las subexplotadas el 9,9%. Las poblaciones subexplotadas se redujeron de forma constante desde 1974 hasta 2011, mientras que las plenamente explotadas disminuyeron de 1974 a 1989 y posteriormente aumentaron hasta el 61,3% en 2011. En consecuencia, se incrementó el porcentaje de las poblaciones explotadas a un nivel biológicamente insostenible, especialmente a finales de las décadas de 1970 y 1980, del 10% en 1974 al 26% en 1989. Después de 1990 el número de poblaciones explotadas a un nivel insostenible siguió aumentando, aunque a un ritmo más lento, y alcanzó el nivel máximo del 32,5% en 2008 para disminuir posteriormente hasta el 28,8% en 2011.[50] Además, se ha llegado a estimar que la pesca mundial de captura aumentó considerablemente, pasando de 16,8 millones de toneladas en 1950 a alcanzar un máximo de 86,4 millones de toneladas en 1996. Sin embargo, en 2010 se registró una producción mundial de 77,4 millones de toneladas, lo que supuso un importante retroceso.[51]

Las poblaciones capturadas en niveles insostenibles desde el punto de vista biológico presentan una abundancia inferior al nivel que puede producir el RMS, por tanto, se encuentran sobreexplotadas. Las poblaciones capturadas dentro de niveles sostenibles desde el punto de vista biológico cuentan con un nivel de abundancia igual o mayor que el nivel relacionado con el RMS. Las poblaciones explotadas al nivel de RMS producen capturas iguales o muy próximas a su producción máxima sostenible. Por consiguiente, no tienen margen para aumentar la captura y requieren una ordenación eficaz para mantener su RMS. Las poblaciones con una biomasa muy por encima del nivel del RMS, esto es, las poblaciones subexplotadas pueden tener alguna posibilidad de aumentar su producción. Por ello, incluso la explotación de estas poblaciones genera la necesidad de implementar planes de ordenación antes de aumentar su tasa de explotación a fin de evitar la sobrepesca que sufren muchas poblaciones sobreexplotadas en la actualidad.[52]

Ha sido ya proyectado el colapso global de todas las poblaciones de pescado en 2048.[53] Sin embargo, en nuestra opinión y de acuerdo con otros autores, esta proyección puede considerarse incorrecta ya que en más de la mitad de las pesquerías del mundo existe un

[49] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Roma, FAO, 2012, p. 12.
[50] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2014, op, cit., p. 7.
[51] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012, op. cit., p. 12.
[52] Ibíd., pp.12-13.
[53] Vid. WORD, B., et al. Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. Science 314, 2006, pp. 787-790.

margen suficiente de recuperación.[54] No obstante, los datos son aplastantes a la hora de poner de manifiesto el elevado porcentaje de pesquerías a nivel mundial que se encuentran en estado de sobreexplotación.

No hay posibilidad, por tanto, de incrementar la producción pesquera mientras la mayor parte de las poblaciones se mantengan sobreexplotadas. Esta situación explica que, en la actualidad, se estén produciendo rendimientos menores de los que podrían obtenerse desde un punto vista biológico y ecológico, lo que lleva a poner de manifiesto la necesidad de implantar planes de ordenación rigurosos que permitan recuperar la productividad de forma sostenible de conformidad con el Plan de Aplicación de Johannesburgo que resultó de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.[55] Este plan recogía el compromiso de restablecer todas las poblaciones sobreexplotadas hasta alcanzar niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible para 2015, un objetivo que resulta imposible de lograr en la fecha de referencia.[56]

Por tomar un ejemplo del océano Atlántico centro-oriental, las capturas totales ascendieron a unos 4,2 millones de toneladas en el año 2011. Esto supone casi lo mismo que el máximo alcanzado en 2001. Las pequeñas especies pelágicas constituyen casi el 50% de los desembarques, seguidos por peces costeros de diversa índole. En gran medida, los recursos demersales están entre plenamente explotados y sobreexplotados en la mayor parte de la zona y la población de cherna de ley del Senegal y Mauritania sigue estando en situación grave. La situación de algunas de las poblaciones de camarones de altura no parece haber mejorado y en la actualidad se consideran plenamente explotadas, mientras que otras poblaciones de camarones de la región se encuentran entre plenamente explotadas y sobreexplotadas. Las poblaciones de pulpo y sepia de importancia comercial siguen estando sobreexplotadas. La mayoría de las poblaciones pelágicas se consideran plenamente explotadas o sobreexplotadas a excepción de la sardina que se considera subexplotada en la zona del cabo Bojador y del área que se extiende hacia el sur hasta Senegal. En total, en el Atlántico centro-oriental el 48% de las poblaciones evaluadas están explotadas a un nivel biológicamente insostenible y el 52% lo están a un nivel sostenible.[57]

Por tanto, el descenso de las capturas mundiales en los últimos años, la disminución de las pesquerías subexplotadas, el aumento de las pesquerías plenamente explotadas, junto con el incremento de las poblaciones sobreexplotadas (aunque con una ligera disminución en 2011) y la reducción de la proporción de las especies que no están plenamente explotadas en el mundo, indican que la situación de la pesca mundial está empeorando. Además, la sobreexplotación también parece ser grave en el caso de algunas poblaciones de peces altamente migratorios, transzonales y otros recursos pesqueros explotados, única o parcialmente en alta mar.[58] En definitiva, existen muchas razones para esta inaceptable

[54] Vid. BRANCH, T.A. Not all fisheries will be collapsed in 2048. Marine Policy 32, 2008, pp. 38-39; ANNALA, J., HOLLAND, D.S., HILBORN, R. The cost of overfishing and management strategies for new fisheries on slow-growing fish: orange roughy (Hoplostethus atlanticus) in New Zealand. Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences 63, 2006, pp. 2149-2153; y HILBORN, R., QUINN, T.P., SCHINDLER, D.E., ROGERS, D.E. Bio complexity and fisheries sustainability. Proceedings of the National Academy of Sciences of United States of America 100, 2003, pp. 6564-6568.

[55] Disponible en http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible tuvo lugar en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.

[56] Vid. Párrafo 31 en: Naciones Unidas. Plan de Aplicación de Johannesburgo. Protección y gestión de la base de recursos naturales y el desarrollo económico y social, en: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Desarrollo Sostenible, NU, 2004.

[57] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2014, op, cit., p. 42.

[58] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012, op, cit., p. 14. Además, la FAO confirma que las estadísticas sobre la situación de la pesca marina son mencionadas con frecuencia en documentos normativos internacionales y en los medios de comunicación para concienciar acerca del problema de la sostenibilidad en la pesca mundial. Si bien esta información constituye un esfuerzo único dirigido a proporcionar una panorámica mundial sobre la situación de los recursos

situación, pero la mayor parte de ellas se relacionan con una inadecuada ordenación de la pesca en la mayoría de los países.[59]

Por otra parte, los resultados de la flota pesquera indican que en el año 2010 estaba compuesta por unos 4,36 millones de buques y que esta cifra no ha aumentado notablemente desde las estimaciones realizadas por la FAO hace diez años. África representa únicamente un 11% de ese total. A nivel mundial, en el año 2010 se estimó que cerca de un 69% de las embarcaciones de pesca suelen funcionar con motor, y que del orden del 86% de los buques de pesca del mundo con motor miden menos de 12 metros de eslora. En realidad, este tipo de embarcaciones predominan en todo el mundo, especialmente en África. Sin embargo, menos del 2% de todas las embarcaciones pesqueras a motor son buques pesqueros dedicados a la pesca industrial que tienen más de 24 metros de eslora. Por tanto, se considera que la mayor parte de la flota pesquera mundial está compuesta por embarcaciones de pequeño tamaño de las que se tiene escasa información. Esta situación se agrava, particularmente en África donde las embarcaciones artesanales forman un amplio sector de la pesca y de subsistencia del que dependen un gran número de familias de pescadores. No obstante, la FAO está realizando ciertos esfuerzos en el continente africano, en colaboración con organizaciones pesqueras regionales, como es el caso del Comité de Pesca para el Atlántico Centro-Oriental (en adelante CPACO), con el objeto de establecer registros de buques como parte de los planes de ordenación de la pesca.[60] Sin embargo, hay que destacar que estos esfuerzos no han alcanzado todavía a Guinea Bissau.

Además de su relevancia económica, el sector pesquero es una fuente de ingresos y medios de subsistencia para millones de personas en todo el mundo, donde cerca de 1.000 millones de personas siguen padeciendo hambre. Estas personas, que proceden de poblaciones pobres, especialmente de las zonas rurales, suelen ser las más vulnerables. Por ejemplo, en muchas zonas del África subsahariana, el consumo de pescado en estas poblaciones continúa siendo muy bajo. Tomando como ejemplo el año 2009, África es el continente que menor consumo de pescado llegó a registrar con tan sólo 9,1 kg per cápita.[61]

No obstante, en los países desarrollados los consumidores de pescado, especialmente en las economías más ricas del mundo, demandan cada vez más que los vendedores garanticen un pescado de calidad y que proceda de pesquerías sostenibles. Pero, para que se puedan

---

pesqueros, debería señalarse que las poblaciones sobre las cuales se dispone de evaluaciones, constituyen solamente una fracción del número total de poblaciones explotadas en todo el mundo. Vid. FAO. Informe sobre el estado mundial de la pesca y la acuicultura. Roma. FAO, 2010.

[59] Vid. COCHRANE, K.L. Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424, Roma, FAO, 2005, p. 2.

[60] La FAO confirma que en la mayor parte de los casos este tipo de embarcaciones no suelen estar matriculadas, o en el caso de estarlo, los datos de los registros locales suelen estar accesibles a un número reducido de personas. En cuanto a la flota de pesca en aguas continentales suele estar compuesta por buques menores de 12 metros de eslora, que de igual forma, no suelen estar matriculadas, lo que es muy posible que se excluyan de los análisis sobre el número de buques pesqueros, especialmente en países menos adelantados. Por tanto, es probable que la estimación de la importancia de pesca artesanal e industrial con fines sociales, económicos y de seguridad alimentaria esté distorsionada debido a una insuficiente evaluación del sector pesquero artesanal. Por ejemplo, en África las embarcaciones de pequeña escala forman un amplio sector de la pesca artesanal y de subsistencia del que dependen un gran número de familias de pescadores. Vid. FAO. Estado mundial de la pesca y de la acuicultura, 2012., op. cit., pp. 51-53; y las directrices marcadas por la FAO en Chairperson's report of the technical consultation on international guidelines for securing sustainable small-scale fisheries. Rome, 9-13 June 2014. COFI/2014/Inf.10.

[61] De los 126 millones de toneladas de pescado disponible para consumo humano en 2009 (incluida la acuicultura), el menor consumo se registró en África (9,1 millones de toneladas, con 9,1 kg per cápita). En 2007 el suministro per cápita medio anual de pescado en los países en desarrollo fue de 15,1 kg y de 14,4 kg en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos. En estos países, cuyo consumo de proteínas animales es relativamente bajo, la contribución del pescado al aporte total de proteínas animales fue del 20,1%, y es probable que sea superior a la indicada por las estadísticas oficiales en vista de la contribución insuficientemente registrada de la pesca artesanal y de subsistencia. Vid. FAO Estado mundial de la pesca 2012, op. cit., p. 4.

proporcionar tales garantías de trazabilidad, dichos vendedores deberían recibir con el pescado los correspondientes certificados de salubridad, con la etiqueta del producto que identifique la especie y la procedencia esté sustentada en una pesca sostenible, y la cadena de custodia no haya sido interrumpida. La UE, siguiendo su ordenamiento jurídico alimentario, exige la citada certificación en virtud de sus propios sistemas de normas de calidad. Esta certificación comprende tanto la inocuidad como la calidad de los alimentos y la sostenibilidad. Además, la UE también se encarga de reglamentar la industria para reducir las prácticas fraudulentas, imponiendo sistemas de rastreabilidad de los productos que verifiquen la integridad de la cadena de suministro y adopten medidas cuando tal integridad se vea interrumpida. Este requisito de garantía de la calidad es otro de los principales problemas a los que se enfrentan países en desarrollo como Guinea Bissau, cuya falta de certificados de salubridad, sumado a la dificultad de demostrar la practicar de una pesca sostenible, impide que sus productos lleguen al mercado de los países de la UE.

2.3 EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PESCA RESPONSABLE

2.3.1 El desarrollo sostenible

La Comisión Brundtland en 1987, en su informe "Nuestro Futuro Común" definió al desarrollo sostenible como: "el desarrollo que satisface las necesidades de la generación actual sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".[62] Este informe adelantó que el futuro humano corre riesgos si continúan las actuales formas insostenibles de crecimiento y desarrollo económico y si los países en desarrollo las adoptan. De este modo, recalcó que la transición hacia un desarrollo sostenible en los países industrializados y en desarrollo, constituye el único camino viable hacia un futuro seguro y sostenible para toda la comunidad humana.

De entre las múltiples definiciones complementarias sobre el concepto de desarrollo sostenible que se han dado interesa para esta investigación la propuesta por el Consejo de la FAO que ha señalado que "el desarrollo sostenible consiste en la ordenación y conservación de la base de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que se asegure la continua satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Este desarrollo viable en los sectores agrícola, forestal y pesquero, conserva la tierra, el agua y los recursos genéticos vegetales y animales, no degrada el medio ambiente y es técnicamente apropiado, económicamente viable y socialmente aceptable".[63]

Tras la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo de junio de 1992 en Río de Janeiro se ha dado una amplia difusión al término desarrollo sostenible y se ha avanzado hacia un concepto de desarrollo sostenible más complejo, que no se centra sólo sobre el consumo de los recursos naturales no renovables sino que integra en mayor medida la dimensión social, pivotando sobre tres ejes: progreso económico, justicia social y preservación del medio ambiente.

En el ámbito de la pesca la FAO ha aportado una definición de desarrollo sostenible orientada a los sistemas acuáticos. Esta definición coloca la satisfacción de las necesidades humanas en el centro, y reconoce, tal como lo hace el concepto de la equidad intergeneracional mencionado en la CNUMAD, que los pescadores tienen el derecho a buscar

[62] Vid. ANON. Nuestro futuro común. Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Oxford University Press, 1987, p. 29.
[63] Vid. FAO. Strategies for Sustainable Agriculture and Rural Development: New Directions for Agriculture, Forestry and Fisheries. Rome, FAO, 1994, p. 5.

su sustento, pero también la responsabilidad de procurar que sus descendientes, y las generaciones posteriores, tengan perspectivas análogas.[64] Para satisfacer esta declaración de equidad es necesario que los pescadores dejen el recurso "en el mismo estado en que lo han encontrado o casi".[65]

Por tanto, en este enfoque sectorial del desarrollo sostenible, la sostenibilidad se refiere a los recursos y también a la pesquería que los explota.[66] Sin embargo, en el contexto marino hay que tener presente que sobre el objetivo de sostener un recurso y la pesquería que se basa en ese recurso, influyen muchos aspectos y objetivos independientes. Por eso, aparte de la pesca, existen actividades humanas y cambios naturales que repercuten en el medio ambiente marino y por ende, en los recursos marinos vivos que contiene.[67] Por esta razón, en el ámbito pesquero el concepto de desarrollo sostenible necesita orientarse hacia un concepto más sectorial y sustentado en un marco jurídico específico. De este modo, el concepto sectorial definido por la FAO, conduce a un marco jurídico para la ordenación de la pesca que será analizado en el capítulo III.

En conclusión, para colocar la actividad pesquera en un contexto de desarrollo sostenible, las políticas necesitan afrontar las relaciones entre el presente y el futuro en lo que respecta al agotamiento de las poblaciones pesqueras, así como a los efectos perjudiciales de la actividad pesquera.[68] En este contexto, se necesita la aplicación de indicadores para determinar si se están persiguiendo los objetivos marcados por la FAO y si se están alcanzando los objetivos más amplios del desarrollo sostenible.[69]

---

[64] Vid. FAO. Aspects of FAO's policies, programmes, budget and activities aimed at contributing to sustainable development. Documento del 94º período de sesiones del Consejo de la FAO, Roma, 15-25 de noviembre de 1988. Roma, FAO, CL 94/6.

[65] Vid. CADDY, J.F., GRIFFITHS, R.C. Recursos marinos vivos y su desarrollo sostenible: perspectivas institucionales y medioambientales. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 353. Roma, FAO, 1996, pp. 4-10.

[66] Vid. CHRISTIE, W. J. Developing the concept of sustainable fisheries. J. Aquat. Ecosystem Health (2), 1993, pp. 99-109.

[67] Algunos recursos marinos vivos y ecosistemas marinos suelen resistir bien a los efectos de algunas de estas actividades sobre el medio ambiente marino, en cuyo caso se suelen describir como "robustos". Otros ecosistemas y recursos marinos poseen escasa resistencia y se suelen denominar "frágiles". Como hay que especificar el sistema y la fuente que cause de tales efectos, estos términos suelen resultar fútiles o vagos, pues los ecosistemas llamados "frágiles" han tenido casi tanto éxito en sobrevivir hasta ahora, como los "robustos". Se prefiere el término "susceptibles" dado que habrá que especificar los factores concretos que influyen en el recurso. Vid. CADDY, J.F., GRIFFITHS, R.C. Recursos marinos vivos y su desarrollo sostenible: perspectivas institucionales y medioambientales, op. cit., pp. 6-10. Por otra parte, se ha llegado a definir la susceptibilidad de un recurso marino o de un ecosistema a los cambios inducidos por fuerzas exteriores, como insumos contaminantes o cambios climáticos. Partiendo del concepto de "salud" del ecosistema, consideran que dicho término describe la resistencia, estabilidad y productividad del ecosistema en relación con su estado cambiante. Vid. SHERMAN, K., SOLOW, A.R. The changing states and health of a large marine ecosystem. Documento presentado al Consejo Internacional para la Exploración del Mar. C.M. 1992/L: 38, período de sesiones V. ICES, Copenhague, Dinamarca, 1992, 31 pp. A su vez, se llegó a estimar que para que un ecosistema fuera saludable y sostenible había de mantener su actividad metabólica, su estructura interna y su organización, y resistir al estrés externo a lo largo de unas escalas considerables de tiempo y espacio. Estas condiciones de salud y sostenibilidad pueden apreciarse en función de cinco variables: diversidad, estabilidad, resistencia, producción y rendimiento. Vid. CONSTANZA, R. Towards an operational definition of ecosystem health. En: CONSTANZA, R., NORTON, B.G., HASKELL, B.D. (eds.). Ecosystem Health: New Goals for Environmental Management. Island Press, Washington DC, EE.UU, 1992. Por último, se ha llegado a considerar con cierto detalle el comportamiento de los ecosistemas sometidos a tensión. Vid. RAPPORT, D.J., et al. Ecosystem behaviour under stress. Am.Nat. 125, 1985, pp. 617-638; y BERKES, F., et al. Traditional ecological knowledge, biodiversity, resilience and sustainability. Beijer Discussion Paper Series (31). Academia Sueca de Ciencias, 1993, 32 pp.

[68] Vid. CHESSON, J., CLAYTON, H. A framework for assessing fisheries with respect to ecologically sustainable development. Bureau of Resources Sciences. Fisheries Resources Branch, Australia, 1998.

[69] Este este sentido, las orientaciones técnicas de la FAO sobre los indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca afirman que en el ámbito general del desarrollo sostenible de la pesca hay que considerar varios objetivos: "i) mantener actividades de recolección y elaboración pesqueras basadas en ecosistemas marinos especificados e identificables; ii) garantizar la viabilidad a largo plazo del recurso que sustenta estas actividades; iii) proveer al bienestar de una fuerza de trabajo pesquera dentro de una comunidad y un contexto económico más amplios; y iv) mantener la salud e integridad de los ecosistemas marinos en beneficio de otros usos y usuarios, tales como la biodiversidad, el interés científico, el valor intrínseco, la estructura trófica y otros usos económicos, como el turismo y el esparcimiento". Vid. FAO. Indicadores para el

2.3.1.1 Los indicadores para una pesca sostenible.

Reconocida la importancia de la actividad pesquera en el marco del desarrollo sostenible, cabe señalar que la información científica sobre esta actividad suele ser limitada. Algunos países disponen de información suficiente y pueden aplicar medidas de ordenación a pesquerías importantes. Sin embargo, otras pesquerías no corren la misma suerte y apenas se les aplica algún tipo de ordenación pesquera debido a que están insuficientemente documentadas. Guinea Bissau es un ejemplo de ello. La comunidad científica también viene constatando que la sobreexplotación de los recursos pesqueros a nivel mundial ha llegado a causar importantes efectos negativos en los ecosistemas marinos en los últimos años.[70] Los datos sobre capturas y el estado de las biomasas, aunque incompletos, reflejan un descenso importante del volumen y de la diversidad marina.[71] Así, conforme a esta situación, se hace preciso evaluar la evolución del desarrollo pesquero a través del empleo de indicadores de sostenibilidad.[72]

La FAO ha impulsado la elaboración de indicadores que evolucionen desde la gestión pesquera bajo parámetros exclusivamente biológicos hacia una ordenación responsable de la pesca dotada de una gama más amplia de indicadores que evalúen los progresos hacia el desarrollo sostenible, incluyendo indicadores que reflejen objetivos ecológicos, sociales, económicos e institucionales más amplios.[73]

No obstante, en cuanto al concepto, funciones y objetivos de los indicadores, en la literatura aparecen definidos con distintas acepciones y de diversas formas. En algunas definiciones se caracterizan como: "la parte observable de un fenómeno que permite valorar otra porción no observable por dicho fenómeno" o, "una medida de comportamiento del sistema en términos de atributos significativos y perceptibles", o bien, "un parámetro, o un valor derivado de un parámetro, el cual proporciona información acerca de un fenómeno".[74] Los indicadores relativos a la sostenibilidad pesquera pueden ser sistematizados en función de las diferentes áreas a las que van destinados.

Desde una perspectiva ambiental, destaca el Environmental Performance Índex que mide el estado de los sistemas ambientales de los países, el éxito en la protección de los ciudadanos de daños ambientales y la capacidad adaptativa de los gobiernos para emprender acciones de carácter ambiental.[75] Su aplicabilidad en la pesca ha estado limitada al cálculo de la productividad primaria requerida para la obtención de las capturas globales y constituye un instrumento de difusión para medir la apropiación humana de recursos marinos.[76]

Desarrollo Sostenible de la Pesca de Captura Marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 8. Roma, FAO, 2000, 68 pp.

[70] Vid. PAULY, D., et al. Towards Sustainability in World Fisheries. Nature 418, 2002, pp. 689-695.

[71] Vid. MYERS, R.A., WORM, B. Extinction, Survival or Recovery of Large Predatory Fishes. Philosophical Transactions of the Royal Society B, 2005, pp. 1-8.

[72] Vid. CHRISTENSEN, V. Indicators for Marine Ecosystems Affected by Fisheries. Marine Freshwater Resource, 2000, pp. 447-450; y NU. Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies, New York, 2007.

[73] Vid. FAO. Indicadores para el Desarrollo Sostenible de la Pesca de Captura Marina, op. cit., pp. 12 y 13.

[74] Vid. GOLUSIN, M., MUNITLAK IVANOVIC, O. Definition, Characteristics and State of the Indicators of Sustainable Development in Countries of South-Eastern Europe, Agriculture. Ecosystems and Environment, 2009, pp. 67-74; CHEVALIER, S., CHOINIERE, R., BERNIER, L. User Guide to 40 Community Health Indicators. Ottawa: Community Health Division, Health and Welfare Canada, 1992; y HOLLING, C.S. Adaptive Environmental Assessment and Management. London, Wiley, 1978; y ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. Environmental Indicators. Paris, OECD, 1993.

[75] Vid. WACKERNAGEL, M., REES, W. Our Ecological Footprint. Philadelphia: Gabriola Island, BC, 1996.

[76] Vid. PAULY, D., CHRISTENSEN, V. Primary Production Required Sustaining Global Fisheries. Nature, 1995, pp. 255-257.

Recientemente, también se han formulado y utilizado nuevos indicadores que miden los potenciales cambios en las pesquerías como consecuencia del cambio climático.[77]

En lo que respecta al ámbito biológico, el papel de los científicos consiste en la adopción de una serie de puntos de referencia que indican cuándo se va a entrar en un área límite para la reproducción de un recurso que se encuentre en peligro. En cuanto al ámbito ecológico, para el análisis y conocimiento biológico independiente de los stocks han sido frecuentemente utilizados un variado número de indicadores como la biomasa, la mortalidad pesquera, y la abundancia o el tamaño de un stock.[78] Este tipo de indicadores son consistentes y requieren de información científica disponible, sin embargo, son difíciles de comprender e interpretar para aquellos interesados sin conocimientos de biología y casi siempre se han aplicado a pesquerías uniespecíficas. Por ello, resulta necesario articular nuevos indicadores, complementarios a estos que resulten más fáciles de utilizar.[79]

Desde el ámbito económico se suele considerar que el objetivo de la ordenación consiste en lograr el óptimo de explotación de la pesca, es decir, si el objetivo normativo es potenciar el beneficio económico para la economía nacional derivada de la pesca, el óptimo de explotación sería el rendimiento máximo económico.[80] En cuanto a los indicadores sociales suelen estar asociados al mantenimiento del empleo de las comunidades costeras.[81]

Por último, desde una perspectiva multidisciplinar, aunque la mayor parte de los indicadores descritos incorporan información relevante de varias disciplinas, lo cierto es que

---

[77] Vid. SARMIENTO, J.L., SLATER, R., BARBER, R. Response of Ocean Ecosystems to Climate Warming. Global Biogeochemical Cycles, 18, 2004: GB3003.

[78] De acuerdo con Hilborn y walters, los puntos de referencia pueden ser referidos como puntos umbrales o puntos de referencia límites. Los límites frecuentemente empleados son el tamaño del stock no explotado o el tamaño del stock que permite alcanzar el máximo rendimiento sostenible. Otro límite que se emplea es el tamaño del stock cuando alcanza el máximo rendimiento sostenible. A este tamaño, un incremento del esfuerzo pesquero puede originar una reducción del tamaño del stock y una caída de las capturas. Por último, otro límite de referencia empleado es el de la biomasa precautoria. Vid. HILBORN, R., WALTERS, C.J. Quantitative Fisheries Stock Assessment. Choice, Dynamics and Uncertainty. Chapman and Hall. New York, 1992, 570 pp.

[79] En este sentido, últimamente ha cobrado un especial interés la utilización del índice trófico marino y el índice de balance de pesquerías, reconocidos por la Convención sobre Biodiversidad Biológica para medir la pérdida de biodiversidad marina en los océanos. Estos indicadores fueron desarrollados por PAULY, D., et al. Fishing Down Marine Food Webs. Science 279, 1998, pp. 860-863.

[80] Aquí destacan varias metodologías que pueden quedar resumidas de la siguiente forma: CHARLES, A.T., WILSON, L. Human Dimensions of Marine Protected Areas. ICES Journal of Marine Science 66, 2009, pp. 6-15, dice que la riqueza generada, designada como la rentabilidad del recurso, representa la ganancia por encima del retorno normal del trabajo y del capital y surge del valor intrínseco delas capturas, dentro de una concepción racionalista que consiste en la máxima obtención de beneficios de una pesquería. Por otra parte, PERRINGS, C. Sustainability Indicators for Fisheries in Integrated Coastal Area Management. Marine and Freshwater Research 51 (5), 2000, pp. 513-522, confirma que se han llegado a plantear diversas variables como indicadores económicos y a menudo se han propuesto tanto los precios de descarga como el coste de captura y el volumen capturado. A su vez, HILBORN y WALTERS. Quantitative Fisheries Stock Assessment, Choice, Dynamics and Uncertainty, op. cit., han sugerido la contribución del sector al PIB, el valor añadido del producto comercializado o el valor de descarga de las capturas. Y además, MULLON, C., FREON, P., CURY, P. The Dynamics of Collapse in World Fisheries. Fish and Fisheries 6, 2005, pp. 111-120, afirman que a pesar de que las descargas están consideradas como el más elemental indicador de sostenibilidad, demostraron que el mantenimiento de un alto nivel de capturas a lo largo del tiempo no necesariamente invalida la hipótesis de un posterior colapso de una pesquería.

[81] En el ámbito social los indicadores más empleados van desde el número de empleos directos e indirectos, la elaboración de índices de especialización en relación con los demás sectores productivos, los ingresos per cápita, los salarios de la tripulación, la seguridad abordo, las migraciones de los pescadores ante la moratoria de captura, hasta el estudio del descenso del nivel educativo y el incremento del número de delitos cometidos como resultado de la falta de actividad pesquera. Vid. HILBORN y WALTERS. Quantitative Fisheries Stock Assessment, Choice, Dynamics and Uncertainty, op. cit.; OCDE. Environmental Indicators…op. cit.; y HAMILTON, L.C. HAEDRICH, R.L. Ecological and Population Changes in Fishing Communities of the North Atlantic Arc. Polar Research, 18 (2), 1999, pp. 383-388. Por otra parte, se desarrolló un índice de pobreza comparando los ingresos procedentes de los pescadores con los ingresos medios y/o con los niveles de pobreza para Noruega, Tailandia y Filipinas; y un índice de sensibilidad política que compara la madurez y sensibilidad de la normativa entre los diferentes países a través del análisis de un número de vocablos empleados en la legislación pesquera y medioambiental. Vid. SUMAILA, U.R., et al. Ecosystem Values. INCOFISH Deliverable, 8.2, 2006.

el indicador multidisciplinar más conocido es el desarrollado originalmente por la OCDE, adaptado por la FAO en el marco del Código de Conducta, denominado "Presión-Estado-Respuesta".[82] Recientemente se ha llegado a elaborar otra técnica multivariante para contrastar la evolución de la puesta en práctica del Código de Conducta en todo el mundo. Este grupo de indicadores incorpora la naturaleza multivariante de las pesquerías, asignando un valor a cada una de las dimensiones ecológica, económica, sociológica y tecnológica, de tal forma que permita examinar la sostenibilidad de las pesquerías desde varias disciplinas.[83] Sin embargo, además de la importancia de estos indicadores, de los cuáles se hace una propuesta para Guinea Bissau en el capítulo VII, otro aspecto destacable dentro del desarrollo sostenible lo constituye los puntos de referencia.

2.3.1.2 Los puntos de referencia en los instrumentos internacionales

El rendimiento máximo sostenible (RMS) ha sido considerado tradicionalmente la meta ideal en la ordenación pesquera y los gestores procuraban lograrlo mediante intentos de fijar este punto de referencia como nivel objetivo de captura o de determinar la tasa de mortalidad por pesca que generaría dicho indicador.[84] El concepto de RMS se define como el "rendimiento de equilibrio teórico más alto que se puede extraer continuamente (en promedio) de una población en condiciones ambientales existentes (promedio) sin afectar significativamente el proceso de reproducción".[85]

Por otra parte, durante muchos años, la salud de las poblaciones mundiales de peces se ha medido por el RMS, considerando únicamente las especies individuales de peces que son objeto de pesca. Así, los gestores de las pesquerías persiguieron el ideal de permitir la pesca al ritmo más alto posible que se espera que resista en promedio una población. Tanto fue así, que la comunidad mundial aceptó el objetivo de pescar al nivel del RMS y se incorporó en varios acuerdos internacionales importantes como un objetivo establecido para la ordenación de la pesca, hasta el punto de que está incluido en la propia CONVEMAR de 1982. Esta Convención, dice que los Estados ribereños deberían "...preservar o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes".[86]

---

[82] Vid. OECD. Environmental Indicators….op. cit.; y FAO. Indicador es para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina…op. cit.

[83] Esta técnica es conocida como "Rapfish". Vid. PITCHER, T.J., et al. An Evaluation of Progress in Implementing Ecosystem-Based Management of Fisheries in 33 Countries. Marine Policy, 33 (2), 2009, pp. 223-232.

[84] El RMS aparece contemplado en los artículos 61.3 y 119.1(a) de CONVEMAR de 1982; los artículo 5 y Anexo II del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces de 1995; y el artículo 7.2.1 del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO.

[85] Vid. COCHRANE, K.L. El uso de la información científica en el diseño de las estrategias de ordenación, en: Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424. Roma, FAO, p. 225. A este respecto puede verse también a SPARRE, P., VENEMA, S.C. Introducción a la evaluación de recursos pesqueros tropicales. Parte I. Manual. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 306, 1 Rev. 2, 1997, pp. 287-305; y ARREGUÍN-SÁNCHEZ, F. Time recovery for exploited fish populations based on surplus yield models. Fishbyte 9 (2): 1991, pp. 39-41; FOX, W.W. An exponential surplus-yield model for optimizing exploited fish population. Trans. Amer. Fish. Soc. 1:1970, pp. 80-88; GALLUCCI, V., SAILA, S.B., GUSTAFSON., D.J., ROTHSCHILD, B.J. 1996. Stock assessment. Quantitative methods and applications for small-scale fisheries. Lewis Publishers. USA, 1996, 527 pp.; y OCEAN STUDIES BOARD. Improving fish stocks assessment. National Academy Press. Washington, D.C. 1998, 176 pp.

[86] En la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 el RMS es un punto de referencia clave para la discusión de la ordenación pesquera nacional e internacional. En su artículo 61, esta responsabilidad es otorgada al Estado ribereño, el cual tomará en cuenta las mejores evidencias científicas disponibles para asegurar que los recursos vivos dentro de la ZEE no estén amenazados por la sobreexplotación, y preservar o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes. Véase también: CADDY, J.F., MAHON, R. Puntos de referencia para la ordenación pesquera. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 347. Roma, FAO, 1996, 109 pp.; y HAYASHI, M. The management of transboundary fish stocks under the LOS convention. Int. Journal Marine and Coastal Law 8(2), 1993, pp. 245-261.

En la actualidad se reconoce que administrar pesquerías con el objetivo de maximizar las capturas es arriesgado debido a las fluctuaciones naturales del medio ambiente, el aumento de los efectos negativos sobre el medio ambiente marino, el papel de las especies objetivo en sus ecosistemas y las consecuencias de la extracción sin controlar. El concepto de la ordenación preventiva fue consagrado por el Acuerdo de Nueva York de 1995 si bien encontraba ya antecedentes en la Declaración de Río de 1992.[87]

Antes de que las negociaciones interestatales cuestionasen los defectos y limitaciones del RMS, se reseñaron los límites de este enfoque.[88] Incluso mientras se incorporaba el objetivo de lograr y mantener el RMS a acuerdos internacionales como la CONVEMAR y a los tratados que establecen muchas de las organizaciones regionales de ordenación pesquera, existieron cuestionamientos científicos relativos a la sustentabilidad de los regímenes de ordenación que se basan únicamente en el RMS.[89] Por tanto, el RMS ya no es considerado el punto de referencia meta que debe buscar el gestor pesquero. A pesar de que todavía se puede usar como punto de referencia límite, es decir, como límite superior de la captura anual, la mayoría de los expertos recomiendan evitar este tipo de indicador.[90]

El principal problema del RMS radica en que es un punto de referencia dedicado a especies objetivo y asume que se pesca y se administra una sola especie. Sin embargo, en la práctica pocas pesquerías son verdaderamente monoespecíficas y van desde pesquerías con poca captura incidental de otras especies hasta aquéllas con gran diversidad de especies en la captura, tal vez sin que una sea dominante. A este respecto, el párrafo 7.2.2 del CCPR requiere que "...se reduzcan al mínimo las capturas de especies que no son objeto de la pesca, tanto de peces como de otras especies y los efectos sobre las especies asociadas o dependientes" y que "se preserve la biodiversidad de los hábitats y ecosistemas acuáticos y se protejan las especies en peligro". Esto significa que los impactos al ecosistema y a múltiples especies deben ser tomados en cuenta al determinar estrategias de ordenación, y por tanto, al momento seleccionar los puntos de referencia apropiados para orientar la ordenación de la pesquería.[91] Este es el caso de Guinea Bissau que soporta muchas pesquerías multiespecíficas, para las que la aplicación del punto de referencia basado en el RMS no sería operativa.

---

[87] Vid. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992), Anexo I, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río), A/CONF.151/26 (Vol. I): principio 15; Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, 1542 A/CONF.164/37, 34 I.L.M., art. 6 y anexo II, p. 154. El Anexo II del Acuerdo de Nueva York de 1995 proporciona una guía sobre la ordenación preventiva de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias. Explica que se deben diseñar estrategias de ordenación para que los niveles de referencia de objetivo "no se excedan en promedio" y "sea muy bajo el riesgo de exceder los niveles de referencia de límite" (párrafo 5). Normalmente, este tipo de ordenación se basa en medidas receptivas -tales como la reducción del esfuerzo de pesca o cierres temporales a la pesca- que se activan cuando se superan los niveles de referencia (párrafo 4). La utilización de niveles de referencia de objetivo y límites crea, fundamentalmente, un amortiguamiento para la protección contra la posibilidad de sobreexplotación, permitiendo de esta manera que los administradores de pesquerías respondan a cambios inesperados en el estado de una población antes de que la salud del recurso esté seriamente amenazada. En las pesquerías, el criterio de precaución implica el desarrollo de políticas y estrategias de ordenación que expliquen los riegos e incertidumbres inherentes. La idea de utilizar dos niveles de referencia para la ordenación pesquera es fundamental para este enfoque: un nivel de referencia de límite planeado para contener la captura dentro de los límites biológicos, y un nivel de referencia de objetivo planeado para cumplir con los objetivos de ordenación, tales como los resultados biológicos, sociales y económicos.

[88] Vid. LARKIN, P.A. An Epitaph for the Concept of Maximum Sustainable Yield. Transactions of the American Fisheries Society 106(1), 1977, pp. 1-11.

[89] Vid. MACE, P.M. A New Role for MSY in Single-Species and Ecosystem Approaches to Fisheries Stock Assessment and Management. Fish and Fisheries 2, 2001, p. 4.

[90] Vid. COCHRANE, K.L. El uso de la información científica en el diseño de las estrategias de ordenación, en: Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación…op. cit., pp. 98-105.

[91] Vid. POPE, J. Controles a insumos y productos: la práctica de la ordenación de esfuerzo de pesca y captura en la pesca responsable, en: Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación., op. cit. Capítulo 4.

Para lograr una ordenación pesquera responsable basada en el ecosistema, deberían aplicarse puntos de referencia asociados con el ecosistema. Sin embargo, dada la dificultad inherente a su definición, la solución pragmática consiste en aplicar un enfoque basado en puntos de referencia multiespecíficos, que no solo estén dedicados a especies objetivo, sino también a especies de captura incidental o especies vulnerables.[92]

2.3.1.3 Los criterios para una pesca sostenible

La mejor definición que se ha dado internacionalmente de los criterios para una pesca sostenible se recoge en el Código de Conducta. Este Código enfatiza la necesidad de que la gestión y la conservación de los recursos por parte de todos los usuarios sean sólidas, coordinadas y efectivas, así como la necesidad de llevar a cabo investigaciones conjuntas para mejorar el conocimiento científico y técnico de las pesquerías, incluida su interacción con el ecosistema. Este instrumento establece además la necesidad de aplicar un enfoque de precaución en materia de conservación y de ordenación, basado en la mejor evidencia científica disponible, que tenga en cuenta "el conocimiento tradicional de los recursos y de su hábitat, así como factores medioambientales, económicos y sociales relevantes". Y advierte que "la ausencia de información científica aceptable no debería considerarse razón suficiente para posponer o dejar de tomar medidas dirigidas a conservar las especies objetivo, las especies asociadas o dependientes y las especies no objetivo y su entorno".[93]

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, los gobiernos de todo el mundo acordaron poner en práctica el Código de Conducta de la FAO con el fin de recuperar en el año 2015 las poblaciones de peces a nivel mundial.[94] Lamentablemente, los gobiernos se encuentran lejos de lograr este objetivo. Esto lleva a pensar que debería producirse de forma urgente una transición rápida hacia una pesca ecológicamente responsable. Un cambio sustancial podría darse, por ejemplo, en aquellas pesquerías en las que se aplican métodos destructivos a gran escala, fueran transformadas en pesquerías de menor escala, centradas en comunidades que tienen más pescadores y utilizan una tecnología ecológicamente más responsable, aplicando una pesca selectiva y unas prácticas responsables desde el punto de vista medioambiental. Sin embargo, para lograr este cambio en países en desarrollo como Guinea Bissau sería necesario emprender grandes reformas institucionales, políticas, sociales y económicas.[95]

Por otra parte, la organización ecologista Greenpeace describe una pesquería sostenible como: "aquella cuyas prácticas pueden mantenerse indefinidamente sin reducir la capacidad de las especies objetivo para mantener su población en niveles saludables y sin ejercer un

[92] De acuerdo con POPE, el mejor enfoque actualmente es desarrollar un conjunto de índices para especies o factores individuales y administrar con base a éstos. Con este enfoque, no sólo se elaborarían y aplicarían puntos de referencia para las especies principales objeto de la pesca, sino también para especies clave de captura incidental, especies indicadoras y especies identificadas como vulnerables o reducidas. La estrategia sería elaborada en relación con todo el conjunto de puntos de referencia, y utilizaría regulaciones de los artes de pesca, áreas de veda y/o temporadas de veda para reducir al mínimo los impactos no deseados sobre las especies no objeto de la pesca. En la práctica, este enfoque bien podría llevar a la necesidad de pescar más conservadoramente, y por lo tanto a la reducción acorto plazo de los beneficios sociales y económicos. Vid. POPE, J. Controles a insumos y productos: la práctica de la ordenación de esfuerzo de pesca y captura en la pesca responsable, en: Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación., op. cit. Capítulo 4; y COCHRANE, K.L. Guía del administrador pesquero, op. cit., p. 101.

[93] Vid. FAO. Código de Conducta para la Pesca Responsible, op. cit., Párrafos 6.4 y 6.5.

[94] Vid. NU. Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, 26 Aug-4 Sept 2002. United Nations. New York, USA, p. 23, artículo 3. Disponible en: http://www.unctad.org/en/docs/aconf199d20&c1_en.pdf.

[95] Para más información sobre los criterios que utiliza Greenpeace para identificar las prácticas de pesca más insostenibles, consultar: Greenpeace (2008, Junio). Metodología de Greenpeace de criterios para clasificar en rojo las pesquerías insostenibles: http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/metodolog-a-degreenpeace-de-c.pdf.

impacto negativo sobre otras especies dentro del ecosistema, incluidos las personas, que acabe con su fuente de alimento, matándolas de forma accidental o dañando su medio físico".[96]

Estos criterios podrían ser adaptados a las pesquerías del Atlántico de África Occidental y a la situación de Guinea Bissau de forma particular. Para ello sería necesario que los países ribereños de la región emprendan reformas a nivel nacional e internacional que acompañen los cambios necesarios para lograr y proteger las pesquerías de forma sostenible, cuyas políticas garanticen que la exportación de la producción de las pesquerías de una nación no se haga a expensas del medio ambiente ni de las necesidades del consumo local, ni ejerzan ningún impacto negativo desde el punto de vista social o cultural.[97]

2.4 EL ENFOQUE PRECAUTORIO

Tradicionalmente, la forma en como los Estados adoptaban medidas para proteger los recursos pesqueros, estaba formada por el uso de criterios científicos que condujeran a la obtención de un "rendimiento óptimo sostenible" y posteriormente a un RMS, este último ya comentado anteriormente.[98] A pesar de que el RMS aparece recogido en la CONVEMAR, tras la adopción de esta convención se han reelaborado algunos de los conceptos básicos relativos a la gestión pesquera, sobre todo por la dificultad de aplicar el RMS a las pesquerías multiespecie y, a la falta de integración de las consideraciones socioeconómicas en la gestión de las pesquerías.[99] Estos dos criterios están integrados en un nuevo concepto de pesca responsable, que abarca "la utilización sostenible de los recursos pesqueros de manera armónica con el medio ambiente; el uso de prácticas de captura que no dañen los ecosistemas, los recursos o su calidad; la incorporación del valor añadido a estos productos mediante un procedimiento que satisfaga las normas sanitarias requeridas; y el uso de prácticas comerciales de manera que el consumidor tenga acceso a productos de buena calidad".[100]

Por otra parte, los principios enfocados a adoptar medidas cautelares en el medio marino, nacieron en los años ochenta como consecuencia de la incertidumbre provocada por las nuevas tecnologías empleadas en torno a la explotación de los recursos y como pauta de ordenación de las actividades del medio ambiente marino.[101] Las actividades pesqueras llegan a impactar en las poblaciones de recursos pesqueros y pueden reducir estas poblaciones a niveles tan bajos, que la reproducción no resulte efectiva. Por esta razón, las actividades

---

[96] Vid. Criterios de Greenpeace para una pesca sostenible, Octubre 2008.
Disponible en http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/090330.pdf. Greenpeace establece 8 grandes criterios para una pesquería sostenible: "1. Una pesquería sostenible está gestionada desde una perspectiva centrada en el ecosistema; 2. Una pesquería sostenible ayuda a proteger especies y hábitats sensibles; 3. Una pesquería sostenible mantiene las poblaciones de todas las especies objetivo en un nivel saludable; 4. Una pesquería sostenible utiliza métodos de pesca selectivos; 5. Una pesquería sostenible mantiene la biodiversidad asociada a la pesquería; 6. Una pesquería sostenible minimiza el uso de energía, de productos químicos y la producción de desechos en todas sus operaciones; 7. Una pesquería sostenible opera de manera social y económicamente justa y responsable; y 8. Una pesquería sostenible facilita siempre el origen de todos su pescado desde el punto de captura hasta el mercado". Para una definición más completa de sostenibilidad de pesquerías, puede verse a JOHNSTON, P., EVERARD, M., SANTILLO, D., ROBÈRT, K.H. Reclaiming the definition of sustainability. Environmental Science and Pollution Research 14 (1), 2007, pp. 60-66.

[97] Para ver propuestas de reformas, véase a GREENPEACE. Principles for ecologically responsible low-impact fisheries, mayo 1998. Diponible en: http://www.greenpeace.org.uk/files/pdfs/migrated/MultimediaFiles/Live/FullReport/6640.pdf.

[98] El artículo 2 de la Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos en alta mar, Ginebra 29 de abril de 1958., dice que el rendimiento óptimo sostenible (ROS) persigue obtener el máximo beneficio total neto abordando directamente los aspectos sociales de las pesquerías además de los económicos. Por otra parte, el artículo 61.3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 dice que el RMS implica que las poblaciones de peces se explotan a su nivel máximo de producción física e índice natural de crecimiento, preservando al máximo su capacidad de recuperación.

[99] Vid. FAO. High seas fisheries management: new concepts and techniques. Doc. núm. FI/HSF/TC/92/5, May 1992, p. 4.

[100] Preámbulo de la Declaración de Cancún: FAO: Declaration of the International Conference on Responsible Fishing, Cancún, México, 1992, COFI/93/Inf.7, p. 1.

[101] Vid. IGLESIAS BERLANGA, M. La regulación jurídica de los recursos vivos de alta mar: especial referencia a los intereses españoles. DILEX, S.L. Madrid, 2003, 161 pp.

pesqueras también pueden afectar al ambiente y, por tanto, el principio precautorio tiene la misión de asumir un "deber de diligencia" conservador que puede ser puesto en práctica para la gestión pesquera.[102] Con ello, un principio fundamental en el enfoque precautorio es que "la ausencia de información científica adecuada no debe ser usado como una razón para posponer o no tomar medidas de conservación o de manejo".[103]

De acuerdo con esto, los Estados, en calidad de responsables de la gestión de sus recursos, pueden adoptar medidas correctivas incluso cuando los informes científicos son insuficientes para determinar la situación del estado de las pesquerías. Este principio aparece recogido en diversas Conferencias internacionales, entre las que destaca la de Cancún al establecer en sus veinte declaraciones unos principios que, sin utilizar la palabra precaución, elaboran un concepto precautorio relacionado con la actividad de la pesca.[104]

Desde una perspectiva científica, el concepto de principio de precaución ha sido reconocido de manera explícita en los instrumentos de regulación pesquera como complemento necesario de la evaluación científica.[105] Así, este principio reconoce explícitamente la complejidad de los ecosistemas y las interconexiones entre sus componentes. En este sentido, tanto el preámbulo del Convenio sobre la Diversidad Biológica que dice "[…] observando también que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza (…)", como el artículo 3 del Convenio sobre el Cambio Climático "[…] las partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta total de incerteza científica como razón para posponer tales medidas […]", reconocen la noción del principio de precaución. Este principio, a parte de su reconocimiento por los instrumentos legales internacionales, también ha sido incorporado en la Consulta de Expertos de la FAO celebrada en Reykiavik, lo que le otorga una entidad normativa especial en la gestión de pesquerías.[106] Sin embargo, uno de los test más delicados que debe superar el principio de precaución y que aún no está resuelto, es el de su implementación, ya que se enfrenta a una serie de dificultades.[107]

---

[102] Vid. GRAFTON, Q., KOMPAS, T., HILBORN, R. Economics of overexploitation revisited, Science, 318:1601, 2007.

[103] Vid. FAO. Precautory Approach to Capture Fisheries and Species Introductions. En: Report of the Technical Consultation on the Precautory Approach to Capture Fisheries (Including Species Introductions), Lysekill, Sweden, 6 13 June, Rome, FAO, 1995.

[104] En el desarrollo de los principios cautelares en la ordenación pesquera han tenido especial implicación la Convención de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972), la Conferencia Técnica sobre Administración y Desarrollo Pesqueros de la FAO (Vancouver, 1973), la Convención de las Naciones Unidas sobre del Derecho del Mar (1982), la Conferencia Mundial sobre Ordenación y Desarrollo Pesquero de la FAO (Roma, 1984), la Conferencia Internacional de Pesca Responsable (Cancún, 1992) y la CNUMAD (Río de Janeiro, 1992).

[105] Vid. PAULY, D., et al. Towards sustainability in world fisheries, Nature 418, 2002, pp. 689-695.; y GRAFTON, Q. et al. Incentive-based approaches to sustainable fisheries, Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Science 63(3), 2006, pp. 699-710.

[106] Vid. VILLASANTE, S. Sostenibilidad de las pesquerías artesanales de Galicia. NETBIBLO, S. L. La Coruña, 2010, p. 45.

[107] Ibíd., p. 46. Este autor enumera cinco problemas o dificultades. "La primera de ellas es una cuestión de escala, debiendo diferenciar la pesca industrial de la artesanal, en la medida en la que operan bajo distintos regímenes de gestión, y las acciones el enfoque por ecosistemas no son realistas, costosas y difícilmente operacionales debido a la falta de conocimiento local de los ecosistemas". La segunda de las dificultades radica en "el establecimiento de adecuados derechos de propiedad o regímenes de gestión para asegurar la implementación del principio de precaución, toda vez que la crónica y generalizada ausencia de derechos de pesca o su escaso control, derivados de la fuerte connotación política de los mecanismos de gobernanza, ha originado un sesgo difícil de resolver en la medida que prevalecen los interese s a corto plazo". El tercer problema estriba en el "proceso de reconocimiento del principio de precaución por parte de los Estados parte contratante en los instrumentos internacionales. A pesar de existir un consenso global sobre este nuevo paradigma de conservación, lo cierto es que bien porque se trata de países en vías de desarrollo con dificultades financieras para su adopción, o bien por razones de estrategia geopolítica que abogan por no ratificar o trasponer en sus normativas las disposiciones pertinentes, el principio de

Desde el ámbito del Derecho internacional, el concepto precautorio proveniente del Derecho del medio ambiente y pronto se extendió al ámbito del Derecho internacional de la pesca. Según Sobrino Heredia y otros, "uno de esos principios en los que se descompone el genérico objetivo de la pesca responsable es el de precaución. Ya en el Capítulo 17 de la Agenda 21 y en el Capítulo 15 de la Declaración de Río, adoptados ambos en la CNUMAD de 1992, o el propio Código de Conducta, se recogía el criterio de precaución como el instrumento para el logro de los objetivos de responsabilidad en la gestión pesquera".[108]

A partir de la Declaración de Río, parte de la doctrina admitió que el principio de precaución, tal como había sido formulado en ella, debía considerarse como un principio de derecho consuetudinario debido a los amplios apoyos recibidos en la práctica internacional.[109] Sin embargo, consideramos más oportuno que, dada la incertidumbre que rodea el significado y el alcance del principio, resulta difícil afirmar su consagración definitiva como principio de derecho internacional.[110]

Para González Laxe "el principio de precaución se ha convertido en una norma de referencia para las acciones y las políticas públicas. La aplicación del principio de precaución en el sector de la pesca se estableció como una reacción a la vista del estado de los recursos y la falta de eficacia para garantizar la sostenibilidad de las explotaciones".[111] Durante la CNUMAD de 1992 la noción de precaución dio lugar a uno de los debates más intensos, al partir de la premisa de que era imposible determinar con exactitud la capacidad del medio ambiente para absorber el impacto de la actividad humana. Por tanto, el principio de precaución es la respuesta al creciente y progresivo reconocimiento de la incertidumbre científica acerca de la degradación ambiental.[112]

---

precaución no tienen aplicabilidad directa en todo el mundo". Un cuarto problema se basa en "los requerimientos estadísticos mínimos adecuados para monitorear los progresos del principio precautorio. En los países en vías de desarrollo, la pobre recopilación estadística a menudo suele desconocer el conocimiento de los ecosistemas marinos e infravalora los efectos de las actividades humanas, o incluso, en aquellos casos donde se dispone de infraestructuras científicas adecuadas, también se subvalora la recopilación estadística de las capturas por falta de recursos financieros". Por último, un último aspecto, probablemente el más importante, consiste en "la adecuada fijación de objetivos biológicos, económicos, políticos y sociales, ya que a menudo estos objetivos entrar en conflicto".

[108] Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., LÓPEZ VEIGA, E.C., REY ANEIROS, A. La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europea. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 111.

[109] Vid. MESEGUER SÁNCHEZ, J.L. Derecho Internacional de los ecosistemas marinos. Reus, Madrid, 2011, pp. 40-41. Este autor menciona, entre otros elementos, que "para el Juez Palmer del Tribunal Internacional de Justicia este criterio ha evolucionado tan rápidamente que en la actualidad se puede considerar ya como un principio de derecho internacional consuetudinario", haciendo referencia al párrafo 63 de la sentencia dictada por la Corte de 20 de diciembre de 1974 en los asuntos de los ensayos nucleares (Nueva Zelanda c. Francia), CIJ Reports, 1995, p. 412.

[110] Vid. DUPUY, P.M. Oú en est le droit internationale de l`environnement à la fin du siècle?", en RGDIP, vol. 101, 1997, pp. 873-903.

[111] Vid. GONZÁLEZ LAXE, F. The precautionary principle in fisheries management. Marine Policy 29, 2005, pp. 495-505.

[112] Para poder ver el alcance y contenido del principio precautorio pueden verse, entre otros: BOISSON de CHAZOURNES, L. Le príncipe de precaution. Nature, contenuetlímites. Pedone. Paris, 2002; CAMERON, J., ABOUCHAR, J. The precautoy principle: A fundamental principle of law and policy for the protection of the global environment, en Boston College International and Comparative Law Review, vol. 14, 1991, pp. 1-27; FREESTONE, D. The precautory principle, en International law and global climate change, CHURCKIL, R., FREESTONE, D. (eds.), Grahan and Trotman-Nijhoff, London, 1991, pp. 21 y ss.; NOLLKAEMPER, A. The precautory principle in International Environmental Law: What's new under the sun?, en Marine Pollution Bulletin, vol. 22, 1991, pp. 107-110; SCOVAZZI, T. Sur principio precauzionale nel Diritto internazionale del líambiente, en RDI, vol. 75, 1992, pp. 699-705; GARCÍA, S.M. The precautory principle: its implications in capture fisheries management, en Ocean and Coastal Management, vol. 22, 1994, pp. 99-125; McINTYRE, O., MOSEDALE, T. The precautory principle as norm of customary international law, en Journal of Environment Law, vol. 9, 1997, pp. 221-241; MARTÍN BIDOU, P. Le príncipe de precaution en droit international de l´environnement, en RGDIP, vol. 102, 1999, pp. 631-666; DOUMA, W.T. The precautionary principle in the European Union, en RECIEL, vol. 9, 2000, pp.132-143; ROMERO MELCHOR, S. Principio de precaución: ¿principio de confusión?, en Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, vol. 207, 2000, pp. 91-94; y CORCELLE, G. La perspective communautaire du príncipe de precaution, en Revue du Marché Commun et de l'Union Européenme, No. 450, 2001, pp. 447-454.

Con todo ello, el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO es el marco de referencia para llevar a cabo el desarrollo sostenible en la pesca, y constituye la más completa expresión de los principios que regulan la conservación, la ordenación y el desarrollo de las pesquerías, tanto en aguas bajo jurisdicción nacional como en alta mar.[113] Sin embargo, este Código es un marco inacabado del que han surgido iniciativas que han convertido algunas de sus disposiciones en jurídicamente obligatorias. Por tanto, está concebido dentro del marco de la CONVEMAR y de los demás instrumentos internacionales relacionados con la pesca responsable.[114] El Código evita la denominación del principio de precaución, usando en su lugar la expresión "criterio de precaución" tal como aparece recogido en su artículo 6.5 dedicado a los principios generales.[115] A pesar de que el criterio de precaución aparece contemplado en este artículo, su contenido se desarrolla en los cinco párrafos del apartado 5 del artículo 7, en relación a las pesquerías en fase de explotación y a las nuevas pesquerías.[116]

Además, este criterio también está reconocido en el Acuerdo de Nueva York de 1995, que lo introduce en su artículo 5 dedicado a los Principios Generales. A su vez, los artículos 3 y 6 del Acuerdo reproducen con algunas ampliaciones el artículo 7.5 del Código de Conducta, y prevé una aplicación amplia del criterio de precaución pero "no define lo que por tal criterio se entiende".[117] Este Acuerdo se limita a decir "los Estados deberán ser especialmente prudentes cuando la información sea incierta, poco fiable o inadecuada", si bien, "la falta de información científica adecuada no se aducirá como razón para aplazar la adopción de medidas de conservación y ordenación o para no adoptarlas".[118] En definitiva, los Estados no deben supeditar el establecimiento de normas preventivas o resolutorias a la obtención de una información científica concluyente sobre el estado de las poblaciones o del nivel de degradación medioambiental.[119] Por esta razón, a falta de una definición, el Acuerdo facilita a los Estados unas pautas generales y específicas que acreditan una aplicación efectiva del criterio precautorio.[120]

---

[113] Vid. KEY, E. Global Fisheries Regulations in the First Half of the 1990´s", en IJMCL, vol. 11, No. 4, 1996, p. 483; y VÁZQUEZ GÓMEZ, E. La aplicación del concepto "pesca responsable": un proceso de evolución permanente. Anuario Argentino de Derecho Internacional, vol. 15, en prensa.

[114] Como ejemplo de iniciativas que se han convertido en disposiciones jurídicamente obligatorias está el Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar de 1993. En cuanto a las iniciativas que han generado cierta importancia jurídica interna e internacional, destacan por ejemplo, los Planes de Acción Internacional para la ordenación de la capacidad pesquera; para la conservación y ordenación de la pesca del tiburón; para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre y, por último, el PAI para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (PAI-INDNR).

[115] El artículo 6.5 del Código de Conducta establece: "los Estados y las organizaciones subregionales y regionales e ordenación pesquera deberían aplicar ampliamente el criterio de precaución en la conservación, la ordenación y la explotación de los recursos acuáticos vivos con el fin de protegerlos y de preservar el medio ambiente acuático, tomando en consideración los datos científicos más fidedignos disponibles".

[116] Vid. FAO. Documento Técnico de Pesca, No. 350/1, reeditado como FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 2. Roma, FAO, 1997, 64 pp.

[117] El artículo 6 de este Acuerdo de 1995, establece que "los Estados aplicarán ampliamente el criterio de precaución a la conservación, ordenación y explotación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias a fin de proteger los recursos marinos vivos y preservar el medio marino". Por su parte, el artículo 3 del citado Acuerdo, dice que este criterio de precaución "se aplicará tanto a la conservación y ordenación de las especies transzonales y altamente migratorias que se encuentran dentro de las aguas bajo jurisdicción nacional como a la conservación y ordenación de las encontradas en aguas de alta mar". Vid. YTURRIGA BARBERÁN, J.A. Acuerdo de 1995 sobre conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. A.A.D.I., vol. VII, 1997, pp. 15-61.

[118] Vid. Art. 6.2 del Acuerdo de 1995.

[119] Vid. HEY, E. The Precautory Approach: Implications of the Revision of the Oslo and Paris Conventions, M. P., vol. 15, 1991-4, p. 244.

[120] En cuanto a las pautas generales, algunas de estas indicaciones son similares a las previstas en el artículo 5 del Acuerdo, disposición que se inspira, a su vez, en el artículo 61 de la CONVEMAR de 1982, estableciendo una especie de paralelismo entre los principios que deben inspirar la actuación de los Estados ribereños dentro de sus ZEEs, y aquellos aplicables en alta

De este modo, el criterio de precaución constituye uno de los principios informadores del enfoque de ecosistemas en la pesca.[121] Quizás debido a que el criterio de precaución "adquiere una significación aún mayor porque se prevé que las incertidumbres serán mucho mayores que en la ordenación orientada hacia los recursos objetivo".[122]

Pese a incluir el criterio de precaución en los principios generales del Código de Conducta y en el Acuerdo de 1995, compartimos la valoración de García conforme señala la conveniencia de emplear la expresión "enfoque precautorio" para referirse a las medidas cautelares relativas a la conservación.[123] Posteriormente a esta propuesta, y para evitar los efectos radicales de la palabra "principios" se optó por el uso de la expresión "enfoque precautorio" que encajaba mejor con la práctica de la ordenación pesquera así como en otras actividades empleadas en materia de ordenación, como pueden ser la investigación, la tecnología pesquera o la introducción de nuevas especies.[124]

Una cuestión muy debatida alrededor del enfoque precautorio ha sido la responsabilidad de presentar las pruebas necesarias y los criterios que deberían ser utilizados para valorarlas, es decir, como demostrar la carga y el carácter de la prueba.[125] Normalmente, la carga de la prueba la asumía la parte investigadora y los responsables de la ordenación, de modo que era necesario demostrar con la información de la que se disponía, que se estaba causando o podría llegar a causarse algún tipo de daño a las poblaciones de peces o que el rendimiento de la pesquería podría llegar a mejorarse antes de que se adoptaran medidas de ordenación pesquera. Sin embargo, en determinadas situaciones, este enfoque no fue eficaz debido a que la investigación pesquera avanzaba más lentamente de lo que lo hacía el aprovechamiento de los recursos o el esfuerzo pesquero.[126]

En términos generales se puede decir que el principio de precaución tiende a la drástica limitación de los riesgos, incluyendo la prohibición y la abstención. Se trata, por tanto, de medidas estructurales graves que incluyen determinadas restricciones.[127] Pues bien, está reconocido que tanto el principio de precaución como el enfoque precautorio deben aplicarse a situaciones en las que tengan que adoptarse decisiones aun no teniendo pruebas concluyentes sobre el alcance del riesgo o sobre aquellas causas que puedan provocar tal

---

mar. Vid. LUCCHINI, L. "1996: Où en est le Droit de la Mer?", A.D.M., vol. 1, 1996, pp. 17-26; y VOELCKEL, M. La convention du 1 juin 1967 sur l´exercice de la pêche en Atlantique Nord, A.F.D.I., 1967, pp. 647-642. En lo que respecta a las pautas específicas, por ejemplo, la determinación de niveles de referencia para cada población de peces constituye una obligación fundamental. El nivel de referencia es un valor estimado obtenido mediante un procedimiento científico convenido que corresponde a la situación del recurso y de la pesquería. Para una información más detallada sobre los niveles de referencia, vid., FAO. Fisheries Department, Reference Points for Fishery Management: Their Potential Application to Straddling and Highly Migratory Resources, FAO. Fisheries Circular No. 864, Rome, FAO, 1993.

[121] Vid. VÁZQUEZ GÓMEZ, E. "La aplicación del concepto...", op. cit.

[122] Vid. FAO. La ordenación pesquera. El enfoque de ecosistemas en la pesca, No. 4, Supl. 2, 2003, pp. 26-27.

[123] Vid. GARCÍA, S.M. El enfoque precautorio para la pesca de poblaciones de peces que se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y poblaciones de peces altamente migratorios, FAO. Circular de Pesca No. 871, Roma, 1994.

[124] Vid. FAO. Enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies; Preparado por la Consulta Técnica sobre el Enfoque Precautorio para la Pesca de Captura (incluidas las introducciones de especies), Lysekil, Suecia, 6-13 de junio de 1995. FAO, Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, No. 2. Roma, FAO, 1996, 54 pp.; y HOLMQUIST, J. Pesca sostenible contra radicalismo antipesquero. Pesca internacional, nº 69, julio-agosto de 2006, pp. 48-53. Este último autor llegó a considerar que el criterio de precaución, bajo una interpretación radical, llegó a generar en algunos casos la prohibición de determinadas tecnologías que dieron lugar a que este principio se considerara incompatible con el concepto de uso sostenible en la ordenación pesquera.

[125] Vid. MARR, S. The precautionary principle in the law of the sea.Modern decision making in international law, op. cit., pp. 16 y 17., también se puede ver a GARCÍA, S.M. El enfoque precautorio para la pesca de poblaciones de peces que se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y poblaciones de peces altamente migratorios op. cit., pp. 73-75; MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. El desarrollo sostenible como justificación de las acciones unilaterales para la conservación de los recursos vivos, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004, pp. 169-172.

[126] Vid. FAO. El enfoque precautorio para la pesca de captura….op. cit., párrafo 7, pp. 8 y 9.

[127] Vid. FROGER, G. Eléments pour une théorie institutionnaliste des ressources naturelles et de l´environnement. Économies et Societés, 35, 1997, pp. 147-169.

riesgo. En estos casos, cuando no es posible alcanzar un consenso a nivel internacional, se ha llegado a proponer la inversión de la carga de la prueba. De este modo, la obligación de demostrar que la actividad pesquera se está llevando a cabo de manera responsable, de forma que no produzca daños irreversibles sobre las poblaciones de peces, recaería en la industria. Así, la carga de la prueba corresponde entonces a aquellos que pretendan obtener beneficios del ecosistema protegido.[128] Esta inversión de la carga de la prueba se introdujo por primera vez en el ámbito de las pesquerías internacionales con la resolución 44/225 de la Asamblea General.[129]

Finalmente, el enfoque precautorio quedó incorporado al EEP en la Conferencia de St. John´s de 2005, llegando a perder su independencia, así como el papel de impulsor de la conservación y ordenación pesquera.[130]

2.5 EL ENFOQUE ECOSISTÉMICO APLICADO A LA PESCA

Las actividades pesqueras suelen estar dirigidas a la captura de una o varias especies que sirven de alimento para los consumidores y generan ingresos y medios de vida a los pescadores. Hasta hace poco, el paradigma de ordenación más usado en muchas pesquerías comerciales estaba enfocado a mantener la base de los recursos objetivo mediante diversas medidas de control sobre la actividad pesquera. Este paradigma es normalmente conocido como la "ordenación orientada hacia los recursos objetivo", aplicado en pesquerías comerciales de medio a gran tamaño. Sin embargo, esta forma de ordenar la pesca minusvalora la importancia de las actividades pesqueras artesanales dedicadas a la captura de múltiples especies, tanto en los países en desarrollo como en algunos desarrollados. Así, la ordenación de estas pesquerías multiespecie se suele gestionar, en la mayor parte de los casos, por medio de actuaciones que van poco más allá del apoyo al desarrollo o emplean métodos de ordenación más bien tradicionales.

Cuando se habla de adoptar el término del enfoque de ecosistemas en la pesca, entran en escena la combinación de dos paradigmas distintos pero relacionados entre sí. El primero es el de la "ordenación de los ecosistemas", centrado más bien en la conservación de la estructura, la diversidad y el funcionamiento de los ecosistemas mediante la aplicación de medidas de ordenación encaminadas hacia sus componentes biofísicos. El segundo se trata de "la ordenación de la pesca" que hace más hincapié en la necesidad de proporcionar alimentos e ingresos económicos y medios de vida a las personas a través de las medidas de ordenación orientadas hacia la actividad pesquera.[131]

Hasta hace poco, se podría decir que estos dos paradigmas llegaron a evolucionar de forma divergente, pero el concepto de desarrollo sostenible hace necesaria su convergencia hacia un enfoque más holístico en el que exista un equilibrio entre el bienestar del ser humano y el ecosistema. El EEP constituye, por tanto, una manera de aplicar los conceptos del desarrollo sostenible a las actividades pesqueras, tomando como referencia básica las prácticas de ordenación pesquera actuales e incluyendo de una forma clara la interdependencia entre el bienestar del ser humano y el ecosistema. Por eso, es importante

[128] Vid. GARCÍA, S.M. El enfoque precautorio para la pesca de poblaciones de peces que se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y poblaciones de peces altamente migratorios, op. cit., p. 73.
[129] Vid. MARR, S. The precautionary principle in the law of the sea. Modern decision making in international law. Martinus Nijh off Publishers, Netherlands, 2003, pp. 16-17.
[130] El alcance de esta Conferencia puede verse en MESEGUER SÁNCHEZ, J.L. Conference of high seas fisheries and the UN Fish Agreements: Moving from words to action, St. John´s Newfoundland and Labrador, Canada, May 1-5. 2005, en Revista Española de Derecho Internacional, I, vol. LIX, 2007, pp. 399-405.
[131] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas de la pesca, op. cit., p. 6.

fomentar la convergencia de estos dos paradigmas y mantener la aplicación de las directrices del Código de Conducta de la FAO.

Por otra parte, la pesca responsable es un concepto jurídico indeterminado que solo adquiere sentido cuando se impulsa a través de principios y criterios normativos, como por ejemplo, el de precaución o el enfoque ecosistémico. Por tanto, a través de los instrumentos jurídicos internacionales que se verán a continuación, se han estado introduciendo estos principios y criterios.[132] No obstante, la FAO reconoce en sus orientaciones técnicas "… que si bien la mayor parte de los principios y conceptos orientadores básicos están incorporados a instrumentos internacionales o documentos de conferencias ya probados, en la actualidad los requisitos detallados para que el EEP sea operativo no están adecuadamente definidos en las normas vinculantes del derecho internacional sobre la pesca. Principalmente están incorporados a los instrumentos voluntarios como el Código de Conducta".[133]

2.5.1 La incorporación progresiva del EEP a la normativa internacional

La ordenación de la explotación pesquera orientada a una sola especie ha resultado ser el enfoque tradicional empleado tanto en aguas nacionales como en alta mar. Tanto los Estados como las OROP emprendían medidas de ordenación y conservación orientadas, por separado, a la regulación de especies únicas, sin tener en cuenta la interdependencia con otras especies del mismo hábitat. Estas y otras razones como la sobrepesca, las poblaciones agotadas o la sobrecapacidad motivada por el esfuerzo pesquero, marcaron el camino hacia el estudio y propuesta de un nuevo enfoque para la ordenación de la pesca.

Como respuesta a ello, el EEP surge de dos procesos institucionales históricos vinculados con el concepto de desarrollo sostenible: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, en la que trataron aspectos ambientales de la ordenación de los recursos, haciendo hincapié en los aspectos esenciales del concepto de ordenación de los ecosistemas en general y del EEP en particular.[134] El otro proceso está representado por la CONVEMAR de 1982, encargada de establecer las bases para el desarrollo y la ordenación de la pesca.[135] Esta Convención intentó cambiar el criterio monoespecífico de ordenación con la introducción, tanto en las ZEEs como en alta mar, de factores ambientales y la interdependencia de las poblaciones. De este modo, se hace referencia a aspectos como la aplicación del RMS o que los Estados tienen la obligación de proteger y preservar el medio marino.[136] Hoy en día, este doble origen del EEP aún se puede apreciar en los pilares más

---

[132] Sobre estas cuestiones puede verse, REY ANEIROS, A., VÁZQUEZ GÓMEZ, E. "L´Union européenne face à l´approche écosystémique comme instrument de gestion en matière de pêche", en CASADO RAIGÓN, R. (Coord.): L´evolution et l´état actuel du droit international de la mer. Mélanges de droit de la mer offers à Daniel Vignes, Ed. Bruylant, 2009.

[133] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas…op. cit., p. 9.

[134] Vid. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, Suecia, 1972. Esta Conferencia destaca, entre otros, el derecho de la humanidad a "modificar el medio ambiente para su desarrollo y los peligros subyacentes en la enorme capacidad desarrollada para hacerlo". Además, la Conferencia de Estocolmo, al hablar de los aspectos esenciales del concepto de ordenación de los ecosistema, incluye, entre ellos: la participación de la gente, la limitación de los recursos, el deterioro ambiental, la demografía, la planificación y la ordenación, las instituciones, el papel de la ciencia y la tecnología, la cooperación internacional y la equidad.

[135] Vid. UICN. The Law of the Sea: Priorities and Responsibilities in Implementing the Convention, en: United Nations Convention on the Law of the Sea: A Framework for Marine Conservation, A Marine Conservation and Development Report, IUCN, Gland, Switzerland, 1995, 155 pp.

[136] El artículo 61, párrafo 3 de la CONVEMAR establece que "tendrán asimismo la finalidad de preservar o restablecer las poblaciones y las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes…teniendo en cuenta…la interdependencia de las poblaciones". El artículo 61, párrafo 4 "El Estado ribereño tendrá en cuenta sus efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas, con miras a preservar o restablecer las poblaciones de tales especies asociadas o dependientes por encima de los niveles en que su reproducción pueda verse gravemente amenazada". El artículo 63 aborda la colaboración necesaria en relación con las poblaciones compartidas de especies asociadas. El artículo 119, apartado b), párrafo primero,

importantes del EEP: por una parte, la eliminación de la sobrecapacidad y la sobrepesca, la reconstitución de las poblaciones agotadas y la protección de las especies asociadas y dependientes, y por otra, la preservación de los ecosistemas que sirven de hábitat, las relaciones funcionales entre los componentes y la productividad.[137]

Además de la CONVEMAR de 1982 y la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972 han sido adoptadas distintas normas que llegaron a contribuir al afianzamiento progresivo del paradigma del EEP. Clasificando los acontecimientos que tienen su origen en instrumentos internacionales vinculantes de aquellos que provienen del soft-law: entre los primeros está la propia Convención de 1982 y el Acuerdo de Nueva York de 1995. Este Acuerdo, en sus principios generales se refiere a varias medidas prácticas para la aplicación del enfoque ecosistémico al ordenamiento y conservación de las poblaciones de peces altamente migratorias y poblaciones de peces transzonales, tales como: "el establecimiento de niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a factores ambientales, considerando las modalidades de pesca; la interdependencia de especies; la adopción de medidas de conservación y ordenación para especies pertenecientes a un mismo ecosistema o dependientes de las especies objetivo; la incertidumbre con respecto al tamaño y ritmo de reproducción; los niveles de referencia y la condición de las poblaciones con referencia a estos niveles; así como el nivel y la distribución de la mortalidad ocasionada por la pesca, los efectos de la pesca sobre las especies capturadas incidentalmente y las especies asociadas o dependientes (…)".[138] Pese a estas referencias, los instrumentos internacionales vinculantes no dan un tratamiento suficiente al EEP. Para ello, hay que recurrir a los instrumentos de soft-law, de carácter voluntario, como el propio Código de Conducta.[139]

El primer instrumento internacional -este de carácter obligatorio- que menciona provisiones ecológicas para el ordenamiento pesquero lo constituye la Convención de la Comisión sobre la Conservación de los Recursos Marinos Vivos de la Antártida de 1980.[140] Esta Convención se considera como la precursora del enfoque de ecosistemas para la pesca y aplica principios de conservación al aprovechamiento pesquero en una perspectiva ecosistémica. Así, reconoce que la gestión de la pesca, en cuanto al acercamiento al ecosistema, no se concentra sólo en las especies objetivo sino que también se orienta a minimizar los riesgos de las pesquerías que afectan adversamente a las especies dependientes, es decir, especies sobre las cuales los humanos compiten por el alimento.[141]

Más tarde, el EEP aparece también referenciado en la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesquero, para cuyos principios y prácticas de la ordenación racional y el aprovechamiento óptimo de los recursos pesqueros, expresa que "dada la necesidad de comprender mejor las variaciones naturales de las poblaciones pesqueras y la relación entre estas variaciones y los factores ambientales, el enfoque de la ordenación debe

---

hace referencia a los recursos en alta mar. El artículo 192 "los Estados tienen la obligación de proteger y preservar el medio marino". Y por último, el artículo 193 "tienen el derecho soberado de explotar sus recurso naturales con arreglo a su política en materia de medio ambiente y de conformidad con su obligación de proteger y preservar el medio marino".

[137] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca…op. cit., p. 90.

[138] Ibíd., p. 95; ARTIGAS, C., ESCOBAR, J.J. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Pesca en Alta Mar. Una perspectiva regional a dos años de su firma, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Rev. serie Medio ambiente y desarrollo, No 4, Santiago de Chile, 1997; Artículo 5, d, e y f del Acuerdo de Nueva York de 1995. En el 2010, el Acuerdo de 1995 contaba con 77 partes, incluida la Unión Europea. Puede consultarse en www.un.org/Depts/los/index.htm.

[139] Vid. Artículos 6.1; 6.4; 6.6; 7.2.2 d); 9.2; 9.3.1; y 12.5 del Código de Conducta de la FAO.

[140] Vid. CCAMRS. Understanding CCAMLR's Approach to Management - CCAMLR's Ecosystem Approach, 20 de mayo 2001. Disponible en http://www.ccamlr.org/English/e_general_intro.htm.

[141] En referencia al artículo 2, apartados a, b y c de la United States Department of State. Convention on the Conservation of Antartic Marine Living Resources, in: Handbook of the Antartic Treaty System, Eight Ed. U.S. Dpt. of State, April, 1994.

orientarse hacia ecosistemas completos, sirviéndose de la experiencia adquirida en la ordenación de poblaciones individuales".[142]

Por otra parte, el Programa 21 estableció un enfoque de ecosistemas para la ordenación de los océanos.[143] Su capítulo 17 exige "nuevos enfoques de ordenación y el desarrollo del medio marino y las zonas costeras integradas en su contenido y…orientados hacia la previsión y la prevención". De este modo, reconoce que el uso de los recursos marinos y la protección del medio ambiente son inseparables. El concepto es articulado en el citado capítulo, indicando que "debe hacerse hincapié en la ordenación basada en la multiplicidad de las especies y en otros métodos en los que se tenga en cuenta las relaciones entre las especies".[144]

El Mandato de Yakarta sobre la conservación y el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y costera, alcanzó un mayor desarrollo sobre el EEP aprobado en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), haciendo énfasis en las zonas protegidas, el enfoque precautorio, los conocimientos científicos y los conocimientos de las poblaciones indígenas.[145] En ella, adoptó el concepto de "aproximación ecosistémica" definido como "una estrategia para el manejo integrado de tierras, extensiones de agua y recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de modo equitativo".[146] El enfoque por ecosistemas en el contexto de la CDB, está basado en la investigación de los procesos del ecosistema y sus funciones con un énfasis en los procesos críticos ecológicos, que requieren ser modelados por grupos multidisciplinarios y aplicados al desarrollo sostenible y a las prácticas de manejo de recursos.[147] El enfoque exige una administración adaptativa de "aprender sobre la marcha", dada la alta variabilidad en los procesos ecosistémicos y la elevada incertidumbre que hay sobre su funcionamiento.[148]

---

[142] Vid. FAO. Informe de la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros, Roma, 27 de junio-6 de julio de 1984. Roma, FAO, 1984.

[143] Vid. NU. Cumbre para la Tierra. Programa 21, Programa de Acción de las Naciones Unidas de Río. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Room-1040. Naciones Unidas, Nueva York. 10017, Estados Unidos, 1992.

[144] Vid. UICN. The Law of the Sea: Priorities and Responsibilities in Implementing the Convention, en: United Nations Convention on the Law of the Sea: A Framework for Marine Conservation, A Marine Conservation and Development Report, op. cit., párrafos 17.44 y 17.74. Además, el Programa 21 a través de su capítulo 17 aborda la ordenación integrada y el desarrollo sostenible en las zonas costeras (Programa A); la protección del medio marino (Programa B); el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos vivos en alta mar (Programa C) y en las zonas sujetas a jurisdicción nacional (programa D); las incertidumbres que se plantean respecto de las variabilidad del medio marino y el cambio climático (Programa E).También cabe resaltar, por un lado, la CNUMAD de 1992 que llegó a completar la labor y elaborar el Programa 21 mencionado. En esta Conferencia se aprobaron varias convenciones y acuerdos importantes para el EEP, como la Convención Marco sobre el cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces. En su artículo 55 y ss., impone cuatro obligaciones a los Estados ribereños para la ordenación de las actividades pesqueras en sus aguas: fundamentarse en informes científicos veraces para adoptar medidas de gestión y de conservación; mantener el nivel de las poblaciones de forma que se garantice el máximo rendimiento sostenible; fijar el volumen de capturas permisible y determinar y organizar su propia capacidad; y promover la utilización óptima de los recursos vivos en su zona exclusiva de pesca.

[145] Vid. Informe de la segunda reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Yakarta, 6 a 17 de noviembre de 1995.

[146] Vid. CBD/PNUMA. Desarrollo de Indicadores de la Diversidad Biológica-Nota del Estudio del Secretario General, Quinta Reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, Montreal, Canadá, 31 de enero a 4 de febrero de 2000. Doc. UNEP/CBD/SBSTTA/5/12, 22 de octubre de 1999. El concepto está basado en la aplicación del método científico a diferentes niveles de organización biológica abarcando los procesos esenciales, funciones e interacciones inter específicas e inter ecosistémicas.

[147] Vid. PNUMA. A Call to Action. Decisions and Ministerial Statement from the Second Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. Yakarta: Indonesia, 6-17 November de 1995, UNEP. Switzerland, January, 1996.

[148] Los principios ecosistémicos de la CBD fueron adoptados por la decisión V/6 en la V Reunión de las Partes. Además, según la PNUMA, 2001, los objetivos operativos para la promoción el enfoque ecosistémico en el uso sostenible de los recursos marinos y costeros vivos, incluyen la identificación de las variables claves de las interacciones para evaluar y monitorear: los componentes de la biodiversidad; el uso sostenible de esos componentes; y el efecto sobre los ecosistemas.

Siguiendo con el proceso de reconocimiento del EEP, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, llegó a aprobar una Declaración Política y un Plan de Aplicación relacionado con la pesca.[149] En este Plan, se expresa la necesidad de "promover para el año 2010 el enfoque basado en los ecosistemas, teniendo en cuenta la Declaración de Reykiavik sobre la pesca responsable en el ecosistema marino".[150] En la Conferencia se tomó también la decisión de "elaborar y facilitar el uso de diversos enfoques e instrumentos, incluido el enfoque basado en los ecosistemas, la eliminación de prácticas de pesca destructivas, el establecimiento de zonas marinas protegidas […] y la integración de la ordenación de las zonas marinas y costeras en los sectores fundamentales […] y mantener la productividad y la diversidad biológica de las zonas marinas y costeras importantes y vulnerables, incluidas las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional".[151]

En relación con esta Cumbre, la Resolución 59/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre pesca sostenible "alienta a los Estados a que a más tardar en 2010 apliquen el enfoque basado en los ecosistemas y toma conocimiento de la Declaración de Reykiavik y de la decisión VII/11 de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica".[152] Por otra parte, la Asamblea General, por medio de su Resolución 62/177, pide a los Estados que apliquen el criterio de precaución y el enfoque basado en los ecosistemas en la conservación, ordenación y explotación de las poblaciones de peces.[153]

Por su parte, la Declaración de Reykiavik sobre la pesca responsable en el ecosistema marino, planteó el objetico de "conocer la manera de incluir los aspectos relativos al ecosistema en la ordenación de la pesca de captura y determinar las dificultades futuras y las estrategias correspondientes".[154] Esta Declaración cuando se refiere a la CONVEMAR, a la CNUMAD y al Código de Conducta, reconoce la necesidad de tener en cuenta las repercusiones de la pesca en el ecosistema marino y los efectos del ecosistema marino en la pesca y establece que "el objetivo de incluir consideraciones relativas al ecosistema en la ordenación es contribuir a la seguridad alimentaria y al desarrollo humano a largo plazo y asegurar la conservación eficaz y la utilización sostenible del ecosistema y sus recursos" y reconoce que la inclusión de consideraciones relativas a los ecosistemas en la ordenación pesquera mejoraría los resultados de dicha ordenación.[155]

En la actualidad, el número de organizaciones pesqueras de ámbito internacional que aplican un ordenamiento pesquero con un enfoque por ecosistemas es muy reducido, entre ellas, pueden citarse: el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (ICES) y la Comisión Ballenera Internacional (IWC).[156] En lo que respecta a Europa, la aplicación del

[149] Vid. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible fue celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, 2002.
[150] Vid. Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2003, A/CONF.129/20, Capítulo 1, Resolución 2, Anexo, artículo 30, párrafo d).
[151] Ibíd. Artículo 32, párrafo c). y artículo 32, párrafo a).
[152] Vid. A/RES/59/25, de 17 de noviembre de 2004, párrafo 58.
[153] Vid. Resolución 62/177 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de febrero de 2008.
[154] En referencia a la Conferencia de Reykiavik sobre la Pesca Responsable en el ecosistema marino del 1 al 4 de octubre de 2012. En la Declaración de Reykiavik se pide: "i) la introducción inmediata de planes de ordenación con incentivos que fomenten la utilización sostenible de los ecosistemas; ii) el fortalecimiento de la gobernanza; iii) la prevención de los efectos perjudiciales de las actividades no pesqueras sobre los ecosistemas marinos y la pesca; iv) los avances en la elaboración de la base científica para aplicar consideraciones relativas al ecosistema en las estrategias de ordenación (con inclusión del enfoque precautorio); v) la supervisión de las interacciones entre la pesca y la acuicultura; vi) el fortalecimiento de la cooperación internacional; vii) la transferencia de tecnologías; viii) la eliminación de las distorsiones al comercio; ix) la recopilación de información sobre los regímenes de ordenación; y x) la elaboración de orientaciones".
[155] Vid. FAO. Reykjavik Declaration on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem - Proposal of the Chair at on the Conference, October 4, 2001, p. 114. Disponible en http://www.refisheries2001.org.
[156] Vid. PNUMA/FAO. Ecosystem-Based Management of Fisheries: Opportunities and Challenges for Coordination between Marine Regional Fishery Bodies and Regional Seas Conventions, Report on the Third Global Meeting of Regional Seas Conventions and Actions Plan Monaco, 6-11 de November de 2000, UNEP(DEC)/RS 3.7.1.

enfoque ecosistémico es una obligación jurídica vinculante para la UE en aplicación de la Política Pesquera Común (PPC).[157] En este sentido, el nuevo Reglamento sobre la Política Pesquera Común reconoce en su exposición de motivos que "es necesario aplicar a la gestión de la pesca un enfoque ecosistémico, limitar los efectos de las actividades pesqueras sobre el medio ambiente y evitar y reducir en la medida de lo posible las capturas no deseadas". Para ello, dentro de los objetivos que persigue esta nueva norma comunitaria, el apartado 3 del artículo 2, reconoce que "La PPC aplicará a la gestión de la pesca un enfoque ecosistémico a fin de garantizar que las actividades pesqueras tengan un impacto negativo mínimo en el ecosistema marino, y se esforzará por garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura eviten la degradación del medio marino".[158]

En lo que se refiere a la incorporación del EEP al derecho interno de los Estados, existe una variada referencia que de forma directa o indirecta resaltan la importancia de este enfoque dentro de la ordenación pesquera. Estados Unidos, por ejemplo, ha hecho una declaración de principios operativos para el Ordenamiento de la Pesca Marítima por aproximación al Ecosistema.[159] Por otra parte, el Código de Conducta Canadiense para Operaciones Pesqueras, propone principios y guías para todas las operaciones pesqueras industriales que tengan lugar en aguas canadienses y se orientan hacia la conservación de las poblaciones pesqueras y la protección de su medio ambiente tanto para las presentes como para las futuras generaciones.[160]

2.5.2 El concepto de EEP

A pesar de que los conceptos y principios que sustentan el enfoque de ecosistemas en la pesca no son nuevos, ya que, tal como se ha señalado, se han incorporado a varios instrumentos o documentos técnicos, la experiencia práctica en esta materia es escasa. Hasta la entrada en vigor del nuevo Reglamento europeo de la Política Pesquera Común no existía una definición oficial de esta expresión, pero en términos generales, podría decirse que implica una aproximación más completa a la ordenación de la pesca teniendo en cuenta todos

[157] La posibilidad de convertirse en derecho internacional consuetudinario viene dado por el apoyo de gran parte de los Estados a través de la firma de las Declaraciones de Johannesburgo o Reykiavik o a través de su voto favorable a las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., LÓPEZ VEIGA, E.C., REY ANEIROS, A. La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europa, op. cit., pp. 116-118.

[158] Vid. REGLAMENTO (UE) No. 1380/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2013 sobre la Política Pesquera Común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) No. 1954/2003 y (CE) No. 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) No. 2371/2002 y (CE) No. 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo.

[159] El Comité Asesor sobre Principios Ecosistémicos del Servicio Nacional de Pesca Marítima de los Estados Unidos (NMFS), ha expresado que si bien el ordenamiento de la pesca basado en el ecosistema es deseable, esta perspectiva resulta compleja e impredecible, pues no existen suficientes recursos humanos y económicos, así como talento para conocer cómo opera la pesca dentro de los ecosistemas. También ha expresado que los actuales modelos mono-específicos de la pesca resultan insuficientes. Igualmente, ha prevalecido el criterio de que lo anterior no justifica la demora en implementar una estrategia de ordenamiento pesquero basado en el ecosistema.

[160] Se espera que las organizaciones de administración pesquera de Canadá tomen medidas apropiadas para que sus propias políticas de gestión pesquera estén armonizadas con el Código (Canadian National Fishery Industry Comm., 1998). Basado en la filosofía de la pesca responsable, el Código propuesto establece nueve principios y más de 36 guías para la aplicación de esos principios de pesca responsable. El Código propuesto está en consonancia con el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable y está basado en los siguientes aspectos fundamentales: i) el Código se aplica a todos los participantes en operaciones pesqueras industriales en aguas canadienses; ii) existen cuatro regiones pesqueras distintas: Atlántico, Pacífico, Ártico y Aguas Interiores, y en cada una de ellas se requieren mecanismos específicos y regulaciones para atender a problemas únicos y a las necesidades de sus pesquerías; iii) nada de lo previsto en el Código puede ser utilizado para imponer o justificar cualquier permiso o limitación en los recursos marinos y de agua dulce; y iv) los planes para el aprovechamiento pesquero deberán incorporar el Código de Conducta de la FAO.

los componentes del ecosistema marino.[161] No obstante, la FAO llegó a formular la siguiente definición del EEP: "mediante el enfoque de ecosistemas en la pesca se procura equilibrar los diversos objetivos de la sociedad, teniendo en cuenta los conocimientos e incertidumbres relativos a los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas y de sus interacciones, y aplicar un enfoque integrado a la pesca dentro de los límites ecológicos fidedignos".[162] Tanto en los objetivos como en la definición se reconoce que el EEP es un medio para aplicar conceptos de desarrollo sostenible a la pesca, abordando tanto el bienestar del ser humano como el del medio ambiente. Este enfoque por fin llega a reconocer al hombre como un componente esencial del ecosistema en que se practica la pesca.

Sin embargo, la nueva Política Pesquera Común de la Unión Europea que entró en vigor en enero de 2104, inaugura una definición oficial del "enfoque ecosistémico de la gestión de la pesca", como "un enfoque integrado de la gestión de la pesca dentro de límites ecológicamente significativos, que procura gestionar el uso de los recursos naturales, teniendo en cuenta las actividades pesqueras y otras actividades humanas, a la vez que se conservan la riqueza biológica y los procesos biológicos necesarios para salvaguardar la composición, la estructura y el funcionamiento de los hábitats del ecosistema de que se trate, teniendo en cuenta los conocimientos y las incertidumbres en cuanto a los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas".[163]

2.5.3 Razones y dificultades para ordenar la pesca basada en el ecosistema

Las actuales pesquerías son gestionadas basándose en la teoría de la dinámica de poblaciones a nivel de poblaciones uniespecíficas. En esta práctica existe alguna teoría a nivel biológico, pero muy poca a nivel ecosistémico.[164] En relación con esto, la Conferencia de Reykiavik señaló "la necesidad de avanzar en las bases científicas para el desarrollo y la implementación de estrategias de administración que incorporen consideraciones ecosistémicas que aseguren rendimientos sostenibles mientras conservan las poblaciones y mantienen la integridad de los ecosistemas y los hábitat de los cuales ella (la pesca) depende".[165]

En la actualidad no existe un consenso general sobre los criterios que deben ser utilizados en la definición de un "ecosistema en situación de sobrepesca".[166] La capacidad para evaluar y predecir los efectos producidos por la pesca sobre los ecosistemas marinos suelen ser limitados. La mayor parte de las dificultades derivan de la variabilidad de los ecosistemas y de la incertidumbre de nuestros conocimientos sobre ellos. La pesca puede alterar no sólo las características de las especies, sino también la composición de las poblaciones, ejerciendo efectos no sólo sobre las poblaciones objetivo, sino también sobre las no objetivo. En general, se supone que la mayor parte de los efectos son consecuencia de la sobrepesca, algunos de ellos, llegan a producir cambios en el ecosistema por la captura de especies no objetivo

[161] Vid. FONTAUBERT, Ch., DE LUTCHMAN, I., with DOWNES, D., DEERE, C. Achieving Sustainable Fisheries: Implementing the New International Legal Regime, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2003, p. 39.
[162] Vid. FAO. 2. La ordenación pesquera. 2.2. El enfoque de ecosistemas de la pesca, op. cit., pp. 6 y 17.
[163] Vid. Apartado 9, artículo 4 del REGLAMENTO (UE) No. 1380/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 11 de diciembre de 2013 sobre la Política Pesquera Común, op, cit.
[164] Vid. SCOR. Comité Científico para la Investigación del Océano. Quantitative Ecosystem Indicators for Fisheries Management. Grupo Conjunto de Trabajo SCOR/COI. No. 119, mayo, 2001, p. 9.
[165] Vid. FAO. Ordenación basada en el ecosistema, Principios básicos de la ordenación basada en el ecosistema. Resumen del Atlas de Pesca de la FAO. Roma, FAO, 2001. Disponible en http://www.refisheries2001.org.
[166] Vid. FAO/PNUMA. Ecosystem-Based Management of Fisheries: Opportunities and Challenges for Coordination between Marine Regional Fishery Bodies and Regional Seas Conventions. Report on the Third Global Meeting of Regional Seas Conventions and Actions Plan Monaco, 6-11 de November de 2000, UNEP(DEC)/RS 3.7.1.

debido al uso de artes de pesca poco selectivas, mortalidad incidental por la pesca fantasma, o el uso de redes de arrastre y métodos de pesca destructivos que alteran los hábitats.[167]

En cuanto al efecto de la pesca sobre los ecosistemas marinos, también se desconocen las condiciones del estado del ecosistema previo a la actividad pesquera, los límites y fronteras de los ecosistemas, el tipo y número de respuestas del ecosistema en función del número de artes y métodos pesqueros y las respuestas individuales a nivel de especies.[168] La FAO llegó a decir que a altos niveles de explotación se reducen las especies de mayor tamaño y de lento crecimiento a nivel de extensión. Por tanto, la pesca se muestra como una actividad predadora y sus efectos ecológicos suelen ser mayores que la simple remoción de la biomasa, lo que se espera que se den cambios en todo el ecosistema.[169] Cuando los ecosistemas son altamente modificados, éstos pueden no regresar a su condición original aun cuando las causas generadoras de esa alteración hayan sido retiradas.[170] En lo que respecta a los sistemas abiertos oceánicos, una pesca intensiva en combinación con los principales cambios en las condiciones del océano puede llegar a producir el colapso de las pesquerías. Por último, cuando se capturan especies del ecosistema por la pesca, la productividad del ecosistema puede que no cambie de manera importante pero sí su estabilidad. Sin embargo, no está claro que en los ecosistemas donde haya ocurrido esto, sean menos productivos o eficientes.[171]

Con todo ello, podemos decir que existe un gran vacío en el conocimiento de los ecosistemas en los que operan las pesquerías. Reducir la incertidumbre sobre el funcionamiento de los ecosistemas marinos y sus relaciones con la pesca con el nivel actual de conocimiento, puede resultar difícil de llevar a cabo, sobre todo en países en desarrollo como Guinea Bissau. Por tanto, una de las dificultades para el ordenamiento de la pesca basado en el ecosistema está en que requieren importantes conocimientos científicos para su aplicación. Además, las instituciones de pesca no están diseñadas ni preparadas para ordenar la pesca dentro de un contexto ecológico y entre sus funciones no suele figurar la gestión de los ecosistemas. En el ordenamiento tradicional de las instituciones, las actividades de gestión ambiental y las de ordenación pesquera suelen coger vías distintas, y en algunos casos, con una débil integración. En términos generales, los planes de ordenación pesquera son elaborados con limitados objetivos ecológicos y las actividades de pesca suelen estar relacionadas con otros factores diferentes de los ecológicos. Por tanto, el aislamiento de la pesca con otros sectores constituye una de las principales causas de la ausencia de aspectos ecosistémicos en la ordenación pesquera. En resumen, existe una clara incertidumbre sobre cómo integrar los principios ecosistémicos a los modelos de ordenación pesquera.[172]

---

[167] Vid. SINCLAIR, M., ALIKEN, D. Natural Capacity for Marine Living Production. Lecture 2nd International Conference on Oceanography towards Sustainable Use of Oceans and Coastal Zones. IOC/OCEANS/WD/38, 1994, Lisbon, 8 November 1994.

[168] Vid. CADDY, J.F., GRIFFITHS, R.C. Living Marine Resources and their Sustainable Development: Some Environmental and Institutional Perspectives, Rev. FAO Fisheries Technical Paper No. 353. Roma, FAO, 1995, 167 pp.

[169] Vid. FAO. Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Pesca. Documento 19º período de sesiones del Comité de Pesca de la FAO, Roma, 8 -12 de abril de 1991, Doc. COFI/91/3, marzo de 1991.

[170] Vid. SANDERS, M. Efectos de las Relaciones Depredador-Presa en las Estrategias de Explotación y la Ordenación de la Pesca. En: Resultados de la Conferencia de Kyoto, FAO, Departamento de Pesca. Roma, FAO, 1998. Disponible en www.fao.org/WAICEN 1/FAO/INFO/FISHER1/agreem/Kyoto/PI34P; y HUGHES, T.P. Catastrophes, phase shifts and large scale degradation of a Caribbean coral reef. Rev. Science 265, 1994, pp. 1547-1551. Este último autor, llegó a afirmar que los arrecifes de coral, entre otros, puede ser un ejemplo de un ecosistema crítico, por lo que, a estas alturas, puede que arrecifes de coral y ecosistemas de manglares hayan sido afectados irreversiblemente por la pesca y por otras actividades destructivas del hábitat. Y cuando la acción de la sobrepesca remonta los límites por un efecto combinado de la destrucción del hábitat y por la pesca, la recuperación del ecosistema es crítica.

[171] Vid. BOEHLERT, G.W. Biodiversity and the Sustainability of Marine Fisheries. In: Oceanography 9(1), 1996, pp. 28-35.

[172] Vid. FAO/PNUMA. Ecosystem-Based Management of Fisheries…op. cit.; y FAO. Ordenación basada en el ecosistema. Principios básicos de la ordenación basada en el ecosistema…op. cit.

Por tanto, en la actualidad no se conoce un método para la ordenación del ecosistema. Alguna información sobre características de los ecosistemas es considerada para explicar la variación de los recursos pesqueros pero estas relaciones, por lo general son inciertas, y en la mayoría de los casos el uso de la información sobre el ecosistema es evitado por los gestores de la pesca.[173] Los actuales modelos de ordenación pesquera, centrados en una sola especie, han demostrado ser de poca utilidad a largo plazo ya que no tienen en cuenta las consecuencias generales de la pesca. Por tanto, una solución para mantener la estructura del ecosistema en la ordenación de pesquerías multiespecie, pasaría por explotar todas las poblaciones en proporción a su abundancia. Aun así, esto no es fácil de lograr sin la captura muy alta de las especies con menos valor en la pesca.[174]

En resumen, este nuevo enfoque es mucho más exigente en términos de conocimiento científico, y la experiencia muestra que nuestra capacidad para adaptar la pesca a los principios ecosistémicos es muy reciente y está lejos de ser la deseada, especialmente en los países en desarrollo como Guinea Bissau. Así, dada la alta complejidad que supone hacer una adecuada evaluación dentro del contexto del paradigma enfocado hacia los ecosistemas, una vía práctica y experimental es la de reducir la incertidumbre por medio de una ordenación pesquera adaptativa, aplicando el enfoque precautorio. Este planteamiento será analizado en el capítulo V como una de las soluciones más adecuadas para Guinea Bissau.

2.6 LA ORDENACIÓN PESQUERA EN PAÍSES EN DESARROLLO

El instrumento fundamental para llevar al terreno práctico el EEP es a través de planes de ordenación pesquera. Cuando se habla de ordenación pesquera, en muchas ocasiones aparecen intercalados otros términos, también son de interés para esta investigación, tales como: "medidas de ordenación", "estrategias de ordenación" y "planes de ordenación". Estos tres términos son instrumentos que trasladan a la práctica la ordenación pesquera y conforman, lo que se podría denominar, el marco estratégico y administrativo de la ordenación pesquera de un país. El eslabón final e integrador está formado por planes de ordenación, destinados a llevar a la práctica las estrategias, objetivos y medidas previamente establecidas.[175]

Dentro del contexto de la ordenación de la pesca a nivel nacional, existen dos espacios marítimos que necesitan de un tratamiento regulador diferenciado en la mayor parte de los casos. Se trata, por una parte, de la ordenación de la pesca en la ZEE, y por otra, la ordenación orientada a las aguas interiores y el mar territorial. En ambos casos, dada la importancia que representa la pesca a nivel mundial, y en Guinea Bissau forma particular, además de definir la ordenación pesquera es necesario abordar tres conceptos esenciales dentro de una ordenación enfocada a países en desarrollo: la dimensión humana, la pesca INDNR y la revisión de las definiciones que giran alrededor de la pesca artesanal o en pequeña escala.

2.6.1 El concepto de ordenación pesquera

Tal como dice Cochrane, la ordenación pesquera "no ha sido bien definida todavía, y frecuentemente es también poco entendida".[176] A falta de una definición generalmente aceptada de la ordenación pesquera, la FAO utiliza la siguiente definición de trabajo: "el proceso integrado de recogida de información, análisis, planificación, consulta, adopción de decisiones, asignación de recursos y formulación y ejecución, así como imposición cuando

[173] Vid. NMFS. Ecosystem Principles Advisory Panel, "Ecosystem-Based Fishery Management"… op. cit.
[174] Vid. GARCÍA, S.M., NEWTON, C. Current situation, trends, and prospects in world capture fisheries. En PIKITCH, E.K., HUPPERT, D.D., SISSENWINE, M.P. (eds.) Global trends: fisheries management, 1997, pp. 2-27.
[175] Vid. FAO. La ordenación pesquera, op, cit.
[176] Vid. COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424. Roma, FAO, 2005, p. iv.

sea necesario, de reglamentos o normas que rijan las actividades pesqueras para asegurar la productividad de los recursos y la consecución de otros objetivos".[177] De acuerdo con este concepto, la ordenación pesquera consiste en una mediación de la interacción entre las personas y los recursos. Entraña una serie de tareas encaminadas a garantizar que se obtengan los beneficios óptimos de los recursos pesqueros. No obstante, para entender mejor la anterior definición es conveniente conocer el significado de los instrumentos sobre los que se desarrolla: "plan de ordenación", "medidas de ordenación" o "estrategias de ordenación".

En primer lugar, por "plan de ordenación" es entendido como: "un acuerdo formal o informal entre un organismo de ordenación pesquera y las partes interesadas, en el que figuran los participantes en la pesca y sus funciones respectivas, se señalan los objetivos convenidos, se especifican las normas y reglamentos de ordenación aplicables y se indican otros detalles pertinentes para la labor que debe desempeñar el organismo de ordenación".[178] En este sentido, la planificación es una parte fundamental dentro del proceso de ordenación pesquera. Los planes de ordenación forman la herramienta principal que describe cómo se va a llevar la ordenación en el futuro. En muchas pesquerías, los planes de ordenación suelen ser instrumentos no sólo para la planificación sino también para la gestión operacional. Por tanto, estos planes no sólo dan contenido a la forma de alcanzar las metas de ordenación en el futuro, sino que también describen cómo administrar la pesquería en el presente.

En segundo lugar, las "medidas de ordenación" suelen ser interpretadas como: "la unidad más pequeña de las herramientas de la ordenación pesquera cuya misión es la de abordar cualquier tipo de control instrumentado para contribuir al logro de los objetivos operacionales marcados".[179] Las medidas de ordenación se suelen clasificar en medidas técnicas, controles de esfuerzo pesquero y de las capturas, así como los derechos de acceso constituidos. Las medidas técnicas pueden estar formadas por normas o reglas sobre el tipo y diseño de las artes de pesca, así como las áreas y vedas que se establezcan. Además, también incluyen el tamaño mínimo de las dimensiones de las mallas, las vedas temporales que deben tener las pesquerías, las capturas totales permisible en esas pesquerías, el número de buques permitido y los tipos de licencias autorizadas.[180]

En tercer lugar, la política pesquera se traduce en metas y las metas en objetivos operacionales que indican lo que se espera lograr de las pesquerías. Estos objetivos se logran a través de la ejecución de una "estrategia de ordenación" que conformará el elemento central del plan de ordenación. Por tanto, la estrategia de ordenación se puede entender como "la suma de todas las medidas de ordenación seleccionadas que permitan lograr los objetivos sociales, económicos, biológicos, ecológicos y tecnológicos de las pesquerías".[181]

Por otra parte, López Veiga le da un particular enfoque a la ordenación pesquera cuando habla de los métodos de ordenación, reflejando que toda ordenación pesquera tiene dos aspectos: uno es puramente biológico, o sea que tiende simplemente o conservar el recurso de tal manera que aporte el mayor rendimiento posible, y el otro, tiene en cuenta las implicaciones socioeconómicas derivadas de la aplicación de las medidas técnicas. Dentro del contexto de esta definición, concluye que en la "ordenación de una pesquería se pueden utilizar muchas técnicas y métodos diferentes. La mejor ordenación es aquella que establece

[177] Vid. FAO. Dirección de Recursos Pesqueros y Dirección de Políticas y Planificación Pesqueras. La ordenación pesquera. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4. Roma, FAO, 1999, p. 7.
[178] Vid. COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero…op. cit., p. 9.
[179] Ibíd.
[180] Ibíd. BERKES, F., MAHON, R., McCONNEY, P., POLLNAC, R., POMEROY, R.Managing Small scale Fisheries. Alternative Directions and Methods. IDRC, Canadá, 2001, 320 pp.; y FAO. La ordenación pesquera. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, op. cit., p. iii).
[181] Vid. COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero…op. cit., p. 9.

pocas medidas pero eficaces y que sobre todo está basada en un sólido sentido común". Por último pone un ejemplo sobre la sobrepesca y el enfoque a dar desde el punto de vista de la ordenación: "es evidente que cuando una pesquería se encuentra en estado de sobrepesca, una manera rápida de solucionar la cuestión sería cerrando la pesquería hasta que las poblaciones se hubieran recuperado a un nivel adecuado, pero esto sería un gran error desde el punto de vista socioeconómico. Esto sería un caso muy extremo pero que muestra que cualquier medida, aunque sea buena técnicamente, no se puede aplicar a la ligera y sin tener en cuenta las implicaciones socioeconómicas de la misma".[182]

Finalmente, la ordenación pesquera aparece ampliamente reconocida en el Código de Conducta donde se señala que "las medidas de conservación y ordenación, tanto si se aplican a escala local, nacional, subregional o regional, deberían basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles y estar concebidas para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos pesqueros a niveles que promuevan el objetivo de una utilización óptima de los mismos y mantener su disponibilidad para las generaciones actuales y futuras; las consideraciones a corto plazo no deberían comprometer estos objetivos".[183]

2.6.2 El concepto de pesca INDNR

Un aspecto que preocupa de manera especial a la hora a adoptar medidas de ordenación pesquera adecuadas es la pesca INDNR. Este tipo de pesca ilícita y las actividades conexas suponen una amenaza para los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los caladeros y promover ecosistemas más saludables. En consecuencia, la comunidad internacional sigue expresando su preocupación por el alcance y los efectos de la pesca INDNR, pidiendo que se combata en todos los niveles y frentes.

Con la expresión "pesca ilegal, no declarada y no reglamentada" se trata de eliminar todas aquellas actividades pesqueras que contribuyen a la sobreexplotación de los recursos pesqueros, puesto a que se realizan fuera de las normas internacionales y nacionales.[184] El concepto contemplado en el párrafo 3 del Plan de Acción Internacional de la FAO para la pesca INDNR, es amplio y descriptivo y está formado por un conjunto de actividades pesqueras irregulares en todo el ámbito marino (aguas nacionales, ZEE y alta mar) y se ha convertido en el concepto general de referencia, pese a que fue concebido en exclusiva, para el propio PAI.[185] Según esta definición, por pesca ilegal se entiende las actividades pesqueras: "realizadas por embarcaciones nacionales o extranjeras en aguas bajo la jurisdicción de un Estado, sin el permiso de éste, o contraviniendo sus leyes y reglamentos; realizadas por embarcaciones que enarbolan el pabellón de Estados que son partes de una organización regional de ordenación pesquera competente, pero faenan contraviniendo las medidas de conservación y ordenación adoptadas por dicha organización y en virtud de las cuales están obligados los Estados, o las disposiciones pertinentes del derecho internacional aplicable; o en

[182] Vid. LÓPEZ VEIGA, E.C. Ordenación pesquera. Sus bases y su aplicación. Caja de Ahorros Municipal de Vigo, Vigo, 1985, pp. 97-103.
[183] Vid. Art. 7.1.1 del Código de Conducta de la FAO.
[184] Vid. TREVES, J. La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado costero y Estado del puerto. En: PUEYO LOSA, J., URBINA J.J. La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, 2009, p. 135; HAYASHI, M. Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing: Global and Regional Responses. In: CARON, D., SCHEIBER, H. (Eds.), Bringing New Law to Ocean Waters, M. Nijhoff, Leiden, Boston, 2004, pp. 95-23; BARNES, R. The Convention on the Law of the Sea: An Effective Framework for Domestic Fisheries Conservations? in FREESTONE, D., BARNES, R., ONG, D.A. (Eds.), The Law of the Sea: Program and Prospects, Oxford University Press, 2006, pp. 233-260.
[185] Por ejemplo, el artículo 2 de NAFO Convention and Enforcement Measures, 2007 (Serial Nº N5335, NAFO/FC Doc. 07/1).

violación de leyes nacionales y obligaciones internacionales, inclusive las contraídas por los Estados cooperantes con respecto a una organización regional de ordenación pesquera competente".[186] Con esta definición entendemos, entre otras, que ilegal es cada actividad pesquera realizada en contra del Derecho del Estado ribereño en las aguas bajo su jurisdicción, así como cada actividad pesquera realizada en la alta mar en contravención de las medidas adoptadas por las OROP competentes en relación con los buques que enarbolen el pabellón de un Estado parte en la organización.

A continuación, el PAI entiende por "pesca no declarada" las actividades pesqueras: "que no han sido declaradas, o han sido declaradas de modo inexacto, a la autoridad nacional competente, en contravención de leyes y reglamentos nacionales; o llevadas a cabo en la zona de competencia de una organización regional de ordenación pesquera competente, que no han sido declaradas o han sido declaradas de modo inexacto, en contravención de los procedimientos de declaración de dicha organización".[187] En nuestra opinión, tal y como aparece definida, se interpreta como una forma más de pesca ilegal.

Por último, el PAI define a la "pesca no reglamentada" como aquellas actividades pesqueras realizadas: "en la zona de aplicación de una organización regional de ordenación pesquera competente que son realizadas por embarcaciones sin nacionalidad, o por embarcaciones que enarbolan el pabellón de un Estado que no es parte de esa organización, o por una entidad pesquera, de una manera que no está en consonancia con las medidas de conservación y ordenación de dicha organización, o que las contraviene; o en zonas o en relación con poblaciones de peces respecto de las cuales no existen medidas aplicables de conservación u ordenación y en las que dichas actividades pesqueras se llevan a cabo de una manera que no está en consonancia con las responsabilidades relativas a la conservación de los recursos marinos vivos que incumben al Estado en virtud del derecho internacional".[188] En este caso, la definición de pesca no reglamentada se centra en los límites que el Derecho internacional impone a las OROP en su labor de reglamentación.

A parte de la definición facilitada por el PAI-INDNR, existen otras como las del High Seas Task Force (HSFF) o el concepto aportado por el Comité de Pesca de la OCDE que aportan un enfoque distinto al anterior, al limitar la aplicación del concepto alta mar y no a las ZEE de los Estados.[189] La UE, sin embargo, utiliza el mismo concepto del PAI-INDNR.[190] Al ser un tema de especial importancia para esta investigación, la pesca INDNR será estudiada en mayor profundidad en los capítulos III (dimensión jurídica), IV (consecuencias de este tipo de pesca en la región de África Occidental, incluida Guinea Bissau) y VII (efectos producidos en Guinea Bissau).

2.6.3 La dimensión humana en un entorno de pobreza

Un aspecto básico, a la hora de analizar la pesca en un entorno de pobreza, es la participación efectiva de los interesados. La participación parte del principio de que las personas tienen el derecho a formar parte de las decisiones que puedan afectar a sus vidas, y que las políticas y las actuaciones relacionadas con los planes que están incrustados en los

[186] Vid. FAO. Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma, FAO, 2001, p. 2.
[187] Ibíd., p. 2
[188] Ibíd., pp. 2 y 3.
[189] Vid. HIGH SEAS TASK FORCE. Closing the net: stopping illegal fishing on the high seas, op. cit., p. 95; y OCDE. Fish Piracy. The Economic of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, op. cit., pp. 21-26.
[190] Vid. Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y se modifican los Reglamentos (CEE) No. 2847/93, (CE) No. 1936/2001 y (CE) No. 601/2004 y se derogan los Reglamentos (CE) No. 1093/94 y (CE) No. 1447/1999 (D.O.U.E. L 286, de 29.10.2008).

intereses de los individuos llevan a mejores resultados, puesto que acogen mejor las necesidades de la sociedad. Estas razones son igualmente aplicables a la ordenación basada en el EEP, sin importar si la colaboración tiene lugar durante la etapa de formulación de las políticas, durante la preparación de los planes de gestión, o durante la aplicación de las disposiciones o su seguimiento y evaluación. No obstante, la tendencia a adoptar un enfoque participativo en la política y en la ordenación pesquera requiere un cambio en cuanto a ideas y actitudes de los gestores y grupos de interesados.[191]

La mayor parte de los pescadores artesanales se hallan en países en desarrollo y muchos viven en comunidades afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria. Las comunidades pesqueras artesanales se enfrentan a todo un conjunto de problemas, entre los que figuran la sobreexplotación y agotamiento de los recursos, la ausencia de otras fuentes de empleo, el rápido crecimiento de la población, la migración de las poblaciones, la contaminación y los conflictos en las operaciones de pesca. Sin embargo, la pesca artesanal resulta importante para la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza en muchos países en desarrollo.[192]

La pobreza está considerada como un fenómeno complejo que implica la incapacidad de satisfacer las necesidades humanas básicas. En las Comunidades pesqueras locales (CPL) que dependen de la pesca, la pobreza no está relaciona solamente con el resultado de las capturas, la situación de los recursos o el acceso al mercado, sino también de la forma en cómo se administran los beneficios derivados de las capturas o del acceso a servicios básicos como la educación y la salud. En la mayor parte de los casos, la pobreza supone una de las consecuencias de una ordenación de la pesca inadecuada, debido al agotamiento de los recursos pesqueros y a la sobrecapacidad, pero también constituye una limitación para mejorar dicha ordenación. Esta limitación viene dada, a que en el ámbito de las CPL pobres, no se puede excluir de la explotación de los recursos a personas que viven en situación de supervivencia, a no ser que se instauren otras fuentes de alimentos y medios de subsistencia. Por tanto, aquellas medidas que se orienten a la reducción de la sobrecapacidad sobre los recursos pesqueros, serán ineficaces debido a que las personas en situación de pobreza primarán la supervivencia corto plazo. En consecuencia, si no se procede a una ordenación de la pesca artesanal de manera que se evite que la demanda de recursos pesqueros sea mayor que la capacidad de reproducción de los recursos, se llegará al agotamiento de las poblaciones, con la consiguiente reducción de los beneficios de la pesca.[193]

Por esta razón, tras la publicación del CCPR se ha empezado a otorgar más importancia a las cuestiones socioeconómicas, con especial incidencia en el subsector de la pesca artesanal, ya que cerca del 90% de los pescadores de todo el mundo son pescadores artesanales y un 50% del pescado utilizado para el consumo humano se captura por medio de este sector, aportando medios de subsistencia a millones de personas que viven en las CPL pobres. Además, se estima que el 90% de los 38 millones de personas que se dedican a la pesca en todo el mundo pueden clasificarse como productores artesanales. Se calcula que otros 100 millones de personas participan en otras ocupaciones relacionadas con la pesca, especialmente la elaboración y el comercio, con lo que el total estimado de personas empleadas directa o indirectamente en la pesca y acuicultura artesanal ascendía a 135 millones en 2002.[194] No

[191] Ibíd., pp. 15-32.

[192] Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria, op. cit.

[193] Ibíd., pp. xiv y xv., en cuyo prefacio afirma que "el aumento de la contribución de la pesca a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria es, por lo tanto, parte integrante del más amplio desafío del desarrollo".

[194] Ibíd., pp. xv-3. Este documento llega a confirmar que existen "millones de habitantes del medio rural que participan de forma estacional u ocasional en actividades pesqueras y que no figuran como pescadores en las estadísticas oficiales. Entre estas personas pueden figurar muchas personas, especialmente en África, que viven en zonas rurales remotas, donde hay

obstante, aunque es verdad que la pesca artesanal puede sobreexplotar las poblaciones, poner en peligro el medio ambiente y generar niveles de beneficio sólo marginales, en algunos casos puede presentar también ventajas comparativas con respecto a la pesca industrial.[195]

En este sentido, reconociendo la relación entre la pobreza y la utilización sostenible de los recursos, el Plan de Aplicación de Johannesburgo, afirma que "la erradicación de la pobreza constituye el mayor desafío que enfrenta el mundo en la actualidad y un requisito indispensable del desarrollo sostenible".[196] La pobreza "[…] engloba diferentes dimensiones de privación que se relacionan con necesidades humanas como el consumo y la seguridad alimentaria, salud, educación, derechos, voz, seguridad, dignidad y trabajo decente".[197] Por ejemplo, en las CPL la pobreza no se debe identificar únicamente con los niveles de recursos o capturas. Aunque la sobreexplotación de los recursos sea una de las causas que generan pobreza en las CPL, también existe pobreza en zonas pesqueras remotas donde los pescadores artesanales capturan y comercializan el pescado capturado, pero sus comunidades no acceden a servicios de salud y no están políticamente representadas.[198]

La FAO, en sus orientaciones técnicas, define la "reducción de la pobreza" como un "proceso a través del cual se puede medir la mejora del nivel de vida de las personas al cabo del tiempo debido a su participación/inversión en actividades pesqueras". Por tanto, "la reducción de la pobreza se refiere a una situación en que se genera riqueza y se acumula capital mediante la inversión de capital y mano de obra, ayudando así a sacar a las personas de la pobreza en todas sus dimensiones".[199] Además, estas orientaciones hacen referencia al

---

pocas fuentes posibles de ingresos o de empleo que ofrezcan suficientes probabilidades de contribuir a las estrategias relacionadas con los medios de subsistencia. Si bien en muchos casos se tiene muy poca información exacta sobre la contribución real de la pesca artesanal a los medios de subsistencia y economías de los países en desarrollo y aunque muchas comunidades de pesca artesanal son pobres y vulnerables, se reconoce que la pesca artesanal puede generar importantes beneficios, tener capacidad para recuperarse y aportar contribuciones a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria".

[195] Vid. KURIEN, J., WILLMANN, R. Special considerations for small-scale fisheries management in developing countries. En COCHRANE, K.L, GARCÍA, S., (eds.). A fishery manager's guidebook. Segunda edición. Roma: FAO y Wiley-Blackwell, 2009, pp. 425-444.

[196] Vid. Plan de Aplicación de Johannesburgo, párrafo 7, en: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/POIToc.htm. Además, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible; el Informe sobre el Desarrollo Mundial publicado por el Banco Mundial en el año 2000; la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas aprobada en 2000 y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO, consideraron la mitigación de la pobreza como una prioridad fundamental. Con respecto a la seguridad alimentaria, en una conferencia internacional sobre la Contribución sostenible de la pesca al suministro alimentario, celebrada en Kioto en 1995, los 95 Estados participantes aprobaron una Declaración y un Plan de Acción para intensificar la contribución de la pesca a la seguridad alimentaria humana. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 destacó la conexión entre la seguridad alimentaria y la necesidad de una ordenación sostenible de los recursos naturales. La CMDS de 2002 centró también su atención en la seguridad alimentaria como una cuestión decisiva y reiteró un compromiso mundial con respecto a la pesca responsable. La Declaración del Milenio contiene el compromiso de reducir a la mitad para 2015, la proporción de la población mundial cuyos ingresos son inferiores a un dólar al día. Puede verse también, PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ediciones Mundi-Prensa Madrid, 1997, pp. 17-18.

[197] Texto adaptado de una definición que figura en las Directrices sobre la reducción de la pobreza del Comité de Ayuda al Desarrollo. OCDE, 2001.

[198] Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria, op. cit., pp. 6 y 7.

[199] Conforme a esta definición, las orientaciones técnicas de la FAO describen tres niveles económicos en los que puede producirse la reducción de la pobreza: "i) generación de riqueza al nivel de los hogares y su distribución dentro de los hogares a los hombres, a las mujeres y a los niños, ii) desarrollo al nivel de la comunidad, y iii) crecimiento económico al nivel nacional". En relación a esto, "la interdependencia entre estos tres niveles no es sencilla. Es posible que pescadores migrantes ganen notables ingresos en dinero que no los envían a sus hogares, dejando así a sus familias en condiciones de pobreza. También es posible que unos pocos pescadores se hagan muy ricos sin que necesariamente se beneficie de ello la comunidad en que viven. Por otra parte, en algunos países, pese a que la pesca artesanal contribuye notablemente al crecimiento económico nacional, muchas comunidades pesqueras de zonas costeras remotas siguen viviendo en los márgenes de la subsistencia y la dignidad". Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza…op. cit., p. 7.

concepto de "prevención de la pobreza" que se refiere a la reducción de los riesgos y al aumento de las funciones de una red de seguridad que la pesca puede desempeñar en un contexto general de vulnerabilidad. Estos dos conceptos conducen al térmico "mitigación de la pobreza" que puede utilizarse como un concepto inclusivo que abarca la reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad.[200] Para la FAO, los Estados tendrían que mejorar las posibilidades de dichas políticas, cuyo proceso de elaboración debería incluir a los pescadores que son pobres y padecen inseguridad alimentaria.[201] Por otra parte, las declaraciones de política deberían abarcar e incluir el apoyo a cuatro amplias categorías de objetivos relacionados con las preocupaciones ambientales, económicas, sociales y de equidad, que deberían figuran en cualquier política pesquera.[202]

En definitiva, cada vez se comprende y aprecia más la importancia de la pesca en pequeña escala para la seguridad alimentaria y la reducción y prevención de la pobreza en el mundo en desarrollo.[203] Pero la falta de capacidad institucional y la inclusión incompleta del sector en las políticas nacionales y regionales de desarrollo, siguen obstaculizando las posibles contribuciones de la pesca artesanal al crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el desarrollo rural. En este sentido, la FAO puso en marcha en 2008 un proceso consultivo que incluía una conferencia mundial y una serie de talleres regionales para Asia y el Pacifico, África y América Latina y el Caribe a fin de examinar la necesidad de adoptar un instrumento internacional y un programa de asistencia mundial sobre la pesca artesanal. A lo largo de este proceso, se manifestó un firme apoyo para la formulación de un instrumento internacional, así como para la ejecución de un programa de asistencia.[204] En todo este proceso, se llegó a elaborar un documento de debate para la elaboración de unas directrices voluntarias para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala, que fueran un instrumento acordado por los gobiernos y las organizaciones regionales y de la sociedad civil. Dichas directrices han sido adoptadas en junio de 2014 en el marco de la 31ª sesión del COFI bajo el título "Directrices voluntarias para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza".[205]

---

[200] Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza…op. cit., pp. 7-9; ADGER, W.N., et al. New indicators of vulnerability and adaptive capacity. Tyndall Centre for Climate Change Research, Technical Report 7, Norwich, U.K, 2004.

[201] Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza…op. cit., pp. 24-25.

[202] Ibíd., pp. 25-28.

[203] Vid. BÉNÉ, C., MACFADYEN, G., ALLISON, E.H. Increasing the contribution of small scale fisheries to poverty alleviation and food security. FAO Documento técnico de pesca No. 481, Roma: FAO, 2007, 125 pp.

[204] Pueden verse al respecto los siguientes talleres regionales: FAO. Report of the Global Conference on Small-Scale Fisheries-Securing sustainable small-scale Fisheries: Bringing Together Responsible Fisheries and Social Development, Bangkok (Tailandia), 13-17 de octubre de 2008. Informe de Pesca y Acuicultura No. 911, Roma: FAO, 2009, 189 pp.; FAO. Report of the Global Conference on Small-Scale Fisheries-Securing sustainable small-scale Fisheries: Bringing Together Responsible Fisheries and Social Development, Bangkok (Tailandia), 13-17 de octubre de 2008. Informe de Pesca y Acuicultura No. 911, Roma: FAO, 2009, 189 pp.; y FAO. Report of the APFIC/FAO Regional Consultative Workshop-Securing Sustainable Small-Scale Fisheries: Bringing Together Responsible Fisheries and Social Development, Windsor Suites Hotel, Bangkok (Tailandia), 6-8 de octubre de 2010. RAP Publication 2010/19. Bangkok, 2010, 56 pp.; y FAO. Report of the African Regional Consultative Workshop on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries: Bringing Together Responsible Fisheries and Social Development, Maputo (Mozambique), 10-14 de octubre de 2010. Informe de Pesca y Acuicultura. No. 963, Roma, FAO, 2011, 68 pp.

[205] Vid. FAO. Chairperson's report of the technical consultation on international guidelines for securing sustainable small-scale fisheries. Rome, 9-13 June 2014. COFI/2014/Inf.10. Las directrices promueven enfoques globales e integrados que combinan la gestión de los recursos naturales y los ecosistemas con el desarrollo social y económico, otorgando la misma consideración al medio ambiente, las necesidades del desarrollo social y económico y los derechos de la comunidad. La sostenibilidad es un concepto clave, valido tanto para los aspectos bio-ecológicos como para las dimensiones humanas. Las actividades se orientan por un enfoque precautorio y de gestión de riesgos, y se protege contra resultados indeseables, incluida no solo la sobreexplotación de los recursos pesqueros y las consecuencias ambientales negativas, sino también las consecuencias socioeconómicas inaceptables. La elaboración de las directrices es un proceso y un objetivo con miras a proporcionar un marco global que mejore la comprensión de las medidas necesarias para apoyar la gobernanza y el desarrollo

2.6.4 El concepto de pesca artesanal

A pesar de su importancia, el concepto de pesca artesanal es muy ambiguo y variable. Este varía en función de los territorios, por lo que no existe una definición aceptada universalmente para este tipo de pesquerías. Por lo general, suelen usarse indistintamente términos como "pesca artesanal", "pesca de bajura", "pesca en pequeña escala", "pesca de subsistencia" o "pesca tradicional". Todos ellos, en contraposición a la pesca industrial. La flota pesquera artesanal se suele caracterizar por estar formada por embarcaciones pequeñas con niveles de productividad relativamente bajos, con una mano de obra por unidad de captura intensiva, y vender sus productos frescos a mercados locales y domésticos.

La pesca de pequeña escala o artesanal, con frecuencia es definida como pequeñas explotaciones, normalmente propiedad de los propios pescadores, que suelen desarrollar su actividad en la zona costera, dentro de la plataforma continental, y próximos a los puertos donde los pescadores tienen su base.[206] El tipo de pesca se caracteriza por el uso de artes y aparejos de pesca de muy diversa índole, dirigidas a una gran variedad de especies, así como por los cambios frecuentes en el uso de esas artes y aparejos y las técnicas utilizadas.[207] Además de estas características comunes, la pesca artesanal es muy heterogénea en términos de actividades y estrategias de pesca, que muestra grandes variaciones de una zona a otra, dependiendo fundamentalmente del medio ambiente y las condiciones socioeconómicas del lugar donde se lleva a la actividad pesquera. Por otra parte, si se valora la pesca artesanal en términos de relevancia socioeconómica, sus actividades proporcionan alimentos e ingresos a millones de personas en todo el mundo.[208]

A nivel europeo, la pesca artesanal tiene un peso destacado, fundamentalmente en España. A pesar de ello, no existe un consenso que permita definir y diferenciar este tipo de pesquerías. De hecho, en un país una determinada embarcación puede ser considerada como artesanal, mientras que en otro, esa misma embarcación puede ser considerada como industrial. Por tanto, aunque los miembros de la UE aplican diferentes criterios cuando tratan

---

sostenible de la pesca en pequeña escala; establecer principios y criterios para la adopción y aplicación de políticas y estrategias nacionales con objeto de reforzar el desarrollo y la gobernanza de la pesca artesanal; servir de instrumento de referencia para los gobiernos y otras partes interesadas en las esferas del desarrollo y la gobernanza de la pesca en pequeña escala con vistas a prestar asistencia en la formulación y aplicación de las medidas pertinentes y el establecimiento o la mejora de las estructuras y procesos institucionales necesarios; facilitar la cooperación en pro del desarrollo y la gobernanza de la pesca en pequeña escala; y seguir promoviendo la investigación y el avance en el conocimiento de la gobernanza y el desarrollo de la pesca en pequeña escala. Por otra parte, se respalda la responsabilidad social y la solidaridad ya que en las directrices se adopta un enfoque para el desarrollo basado en los derechos humanos. Estos principios incluyen el desarrollo equitativo basado en la igualdad entre los sexos, la no discriminación y el respeto y la participación de todas las partes interesadas, entre ellas, las poblaciones autóctonas. Además, también tiene como objetivo la determinación de buenas prácticas, en particular con respecto a la gobernanza, la ordenación de los recursos a través de la aplicación del EEP y la reducción de la vulnerabilidad y la mejora de la resiliencia de los modos de vida. A este respecto pueden verser además: FAO. Documento de debate: hacia unas directrices voluntarias para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala. En: Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO. Roma. Disponible en: www.fao.org/fishery/topic/18241/es; y KURIEN, J., WILLMANN, R. Special considerations for small-scale fisheries management in developing countries, en: COCHRANE, K.L., GARCÍA, S. (eds.). A fishery manager's guidebook, 2009, pp. 404-424.

[206] Vid. GARCÍA DE LA FUENTE, L., et al. Relevance of socioeconomic information for the sustainable management of artisanal fisheries in South Europe. A characterization study of the Asturian artisanal fleet (northern Spain). Ocean & Coastal Management 86, 2013, pp. 61-71; y COLLOCA, F., et al. Structure and evolution of the artisanal fishery in a southern Italian coastal area. Fisheries Research 69, 2004, pp. 359-369.

[207] Vid. BATTAGLIA, P., et al. Characterization of the artisanal fishery and its socio-economic aspects in the central Mediterranean Sea (Aeolian Island, Italy). Fisheries Research 102, 2010, pp. 87-97; FARRUGIO, H., OLIVER, P., BIAGI, F. An overview of the history, knowledge, recent and future trends in Mediterranean fisheries. Science Marina 57, 1993, pp. 105-119; y GUYADER, O., et al. Small-scale Coastal Fisheries in Europe. Final report of the contract No. FISH/2005/10, 2007. Disponible en http://ec.europa.eu/fisheries/publications/studies_reports_en.htm.

[208] Vid. FARRUGIO, H., OLIVER, P., BIAGI, F. An overview of the history, knowledge, recent and future trends in Mediterranean fisheries…op. cit., pp. 105-119; y STERGIOU, K., et al. Trammel net species composition, catch rates and métiers in southern European waters: a multivariate approach. Fisheries Research 79, 2006, pp. 170-182.

de definir la pesca artesanal, es ampliamente aceptado que las embarcaciones artesanales representan alrededor 75 e 80% de los barcos que componen la flota pesquera europea.[209]

A pesar de ello, en los últimos años se han producido ciertas aproximaciones con objeto de definir la pesca artesanal o de pequeña escala. En este sentido, Reglamento del Consejo de 2006 relativo al Fondo Europeo de Pesca, presenta una definición de "pesca costera artesanal" de la siguiente manera: "[…] la pesca practicada por buques pesqueros de eslora total inferior a 12 metros que no utilicen los artes de arrastre mencionados en el cuadro 3 del anexo I del Reglamento (CE) no 26/2004 de la Comisión, de 30 de diciembre de 2003, relativo al registro comunitario de la flota pesquera".[210] Por otra parte, una regulación de la Comisión, establece que las embarcaciones con una eslora inferior a 10 metros no están obligadas a cumplimentar el diario de pesca con las capturas y el esfuerzo pesquero realizado cada día de pesca.[211] Dicho límite de 10 metros puede ser considerado como una aproximación implícita a la consideración de embarcaciones "de pequeña escala o artesanales", si bien no se definen como tal. Por tanto, la flota artesanal caracterizada por la UE como menor de 12 metros de eslora, dedicada a la explotación de la pesca con una gran variedad de artes y aparejos de pesca, no sólo tiene una gran relevancia económica (creación directa e indirecta de empleo, ceración de renta o efectos en otros sectores económicos), sino que también juega un papel importante en términos de desarrollo humano (dimensión cultural y social).[212]

Un grupo de expertos de la Universidad de Oviedo, en una memoria sobre el "Análisis y caracterización socioeconómica de la flota pesquera artesanal asturiana", llegaba a la conclusión de que "definir la pesca artesanal solamente en base a un parámetro como la eslora se considera insuficiente y un tanto arbitraria, ya que no tiene en cuenta las particularidades y características propias de este tipo de pesca en las distintas regiones que conforman la Unión Europea (aspectos relacionados con las técnicas y prácticas de pesca, artes, ámbito territorial de la actividad, peculiaridades sociales, relación y efectos sobre otras actividades económicas de las zonas costeras, etc.). Por tanto, resulta necesario definir un conjunto de criterios objetivos que permitan segmentar, es decir, definir y clasificar a la flota pesquera artesanal de manera uniforme en los distintos Estados de la UE".[213]

En línea con esto, este grupo de expertos propone que dentro del esfuerzo por alcanzar una definición estandarizada de la pesca artesanal para todo el ámbito de la UE, que sea aprobada y puesta en práctica dentro la Política Pesquera Común, responde a dos cuestiones fundamentales: la primera de ellas es la dimensión compleja del concepto de pesca artesanal, por lo que, las diferencias existentes entre las flotas de los Estados miembros han dificultado hasta ahora el alcance de una definición multicriterio. Aunque muchos de los factores que caracterizan a la pesca artesanal en el contexto de la UE tienen una dimensión difícilmente cuantificable (rasgos culturales y sociales, por ejemplo); y la segunda está relacionada con el

[209] Vid. TZANATOS, E., et al. Composition, temporal dynamics and regional characteristics of small-scale fisheries in Greece. Fisheries Research 73, 2005, pp. 147-158; FORCADA, A., et al. Structure and spatio-temporal dynamics of artisanal fisheries around a Mediterranean marine protected area. ICES Journal of Marine Science 67, 2010, pp. 191-203; OCEANA. European Trawlers Are Destroying the Ocean, 2004. Disponible en http://eu.oceana.org/sites/default/files/reports/european_trawlers_destroying_oceans.pdf (accessed 17.01.13.); STERGIOU, K., et al. Trammel net species composition, catch rates and métiers in southern European waters…op. cit., pp. 170-182; y European Commission. Green Paper on the Future of the Common Fisheries Policy. COM, Brussels, 2001, p. 135.

[210] Vid. Artículo 26 del REGLAMENTO (CE) No. 1198/2006 DEL CONSEJO de 27 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Pesca.

[211] Vid. Regulación de la Comisión No. 2847/93, del 12 de octubre de 1993.

[212] Vid. OCEANA. European Trawlers Are Destroying the Ocean….op. cit.

[213] Estos trabajos han sido realizados por el INDUROT (Universidad de Oviedo) durante 2010 para el Proyecto Europeo "PRESPO: Desarrollo Sostenible de las Pesquerías Artesanales del Arco Atlántico", dentro de la Actividad Temática 2 del citado proyecto.

hecho de avanzar hacia una caracterización que integre la mayor variedad posible de variables o descriptores, superando una definición única de índole técnica.[214]

Pese a todo, a pesar de su importancia socioeconómica y cultural, el sector pesquero artesanal europeo ha sido poco investigado, especialmente en el sur de Europa, donde la falta de información es especialmente importante. La falta de una definición común de la pesca artesanal y la gran heterogeneidad de sus actividades han dificultado tradicionalmente la obtención de datos estandarizados. Esta falta de información, ha llegado a reducir la probabilidad de desarrollar medidas eficaces e integradas de gestión destinadas a mejorar la sostenibilidad de la pesca artesanal a largo plazo.[215] A pesar de esto, en los últimos años ha habido un creciente interés de los institutos de investigación y gestores pesqueros en mejorar los datos disponibles sobre las pesquerías europeas artesanales con un claro enfoque hacia sus aspectos socioeconómicos. Como resultado, se han llevado a cabo varios estudios de casos sobre aspectos de la pesca artesanal en países como Grecia, Italia, Francia o en el Mediterráneo y Suroeste español.[216]

Por otra parte, a nivel internacional, un grupo de trabajo de la FAO sobre este tema, estuvo de acuerdo en que no sería apropiado formular una definición universalmente aplicable

[214] Ibíd. Este grupo de expertos, propone que se puede hablar al menos de cinco dimensiones que serían relevantes para acotar la definición de "flota artesanal": "i) dimensión técnica: existe un consenso general entre los expertos y conocedores de la pesca artesanal en que los aspectos técnicos son determinantes a la hora de diferenciar este segmento de flota. No sólo la envergadura y capacidad de las embarcaciones (medida en términos de tonelaje, eslora, potencia, etc.), sino también la intensidad de la mano de obra requerida y el tipo de artes utilizadas son rasgos esenciales. Este último apartado es posiblemente el más interesante y complejo a la vez. El concepto de "artesanal" viene dado tanto por las "tecnologías" aplicadas a la producción como por el tipo de "práctica" o manejo; ii) dimensión social: desde el punto de vista social, la flota artesanal se caracteriza por embarcaciones que representan la actividad de autónomos o pequeñas "empresas", donde habitualmente el nexo familiar de los pescadores está presente (hermanos, padres e hijos, cuñados, tíos y sobrinos, etc.) y donde el propietario (armador) es a la vez trabajador, gestor y comercializador de la propia actividad, sin ser muchas veces totalmente consciente de ello. Por su vínculo, además, con los puertos base de origen donde viven mayoritariamente los pescadores de esta flota, la actividad cobra una dimensión social destacada en estos núcleos pesqueros, impregnando el ambiente local y conformando una trama socio-cultural que los hace únicos y diferentes de otras zonas costeras y litorales.; iii) dimensión económica: desde el punto de vista económico, la flota artesanal genera una parte pequeña del valor añadido bruto del conjunto de la actividad pesquera, pero es intensiva en la creación de puestos de trabajo y tiene un efecto multiplicador especialmente relevante sobre otros sectores económicos dependientes, sobre todo radicados en los puertos base y en los pueblos y villas con mayor población dedicada a esta actividad; iv) dimensión cultural: es indudable el patrimonio cultural que permanece ligado a las prácticas, los conocimientos y las formas de vida de nuestras comunidades pesqueras tradicionales; y v) dimensión ambiental: en términos generales, las prácticas pesqueras artesanales implican la aplicación de técnicas extractivas bastante selectivas y con una capacidad de pesca individual moderada o baja. No obstante, la garantía de que las mismas son, además, ambientalmente compatibles, pasa por una adecuada regulación y control de la forma de ejercer la actividad (tallas mínimas, cupos de pesca, vedas temporales y/o espaciales, etc.)".

[215] Vid. BATTAGLIA, P., et al. Characterization of the artisanal fishery and its socio-economic aspects…op. cit., pp. 87-97; GARCÍA-RODRÍGUEZ, M., FERNÁNDEZ, A.M., ESTEBAN, A. Characterization, analysis and catch rates of the small-scale fisheries of the Alicante Gulf (SE Spain) over a 10 years´ time series. Fisheries Research 77, 2006, pp. 226-238; y STEAD, S.M. Changes in Scottish coastal fishing communities understanding socio-economic dynamics to aid management, planning and policy. Ocean and Coastal Management 48, 2005, pp. 670-692.

[216] Pueden verse, por ejemplo, los estudios de caso siguientes: BATTAGLIA, P., et al. Characterization of the artisanal fishery and its socio-economic aspects…op. cit.; TZANATOS, E., et al. Composition, temporal dynamics and regional characteristics of small-scale fisheries….op. cit.; GARCÍA-RODRÍGUEZ, M., et al. Characterization, analysis and catch rates of the small-scale fisheries of the Alicante….op. cit.; FORCADA, A., et al. Structure and spatio-temporal dynamics of artisanal fisheries around a Mediterranean marine protected area…op. cit.; STERGIOU, K., et al. Trammel net species composition, catch rates and métiers in southern European waters…op, cit.; COLLOCA, F., et al. Structure and evolution of the artisanal fishery in a southern Italian coastal area….op. cit.; GUILLOU, A., LESPAGNOL, P., RUCHON, F. La pêche aux petits métiers en Languedoc-Roussillon en 2000-2001. Convention de participation au programme PESCA (PIC), DIRAM-IFREMER No. 00/3210040/YF, 2002; MERINO, G., et al. Bioeconomic simulation analysis of hake and red mullet fisheries in the Gulf of Saronikos (Greece). Scientia Marina 71, 2007, pp. 525-535; MERINO, G., et al. Assessment and bioeconomic analysis of the Majorca (NW Mediterranean) trammel net fishery. Aquatic Living Resources 21, 2008, pp. 99-107; PINIELLA, F., et al. Artisanal fishing in Andalusia: a statistical study of the fleet. Marine Policy 31, 2007, pp. 573-581; y HIMES, A.H. Small-scale Sicilian fisheries: opinions of artisanal fishers and sociocultural effects in two MPA case-studies. Coastal Management 31, 2003, pp. 389-408.

a un sector tan dinámico y diversificado como la pesca en pequeña escala. Este grupo consideró que lo mejor sería describir el sector basándose en las distintas características que probablemente se encontrarán en cualquier pesquería en pequeña escala. Por ello, se ha considerado que "La pesca en pequeña escala puede caracterizarse en términos generales como un sector dinámico y en evolución que emplea tecnologías de uso intensivo de mano de obra en la recolección, elaboración y distribución para la explotación de recursos pesqueros marinos y de aguas continentales. Las actividades de este subsector, realizadas a jornada parcial o completa, o sólo con carácter estacional, están orientadas en muchos casos a suministrar pescado y productos pesqueros a mercados locales e internos, así como al consumo de subsistencia. Sin embargo, la producción orientada a la exportación ha aumentado en muchas pesquerías en pequeña escala durante el último o los dos últimos decenios debido a una mayor integración y globalización del mercado. [...] Las pesquerías en pequeña escala funcionan a niveles de organización muy diferentes, que varían desde un operador único auto-empleado hasta microempresas no estructuradas y empresas del sector estructurado. Por consiguiente, este subsector no es homogéneo ni dentro de los países y regiones ni entre ellos, por lo que conviene prestar atención a este hecho al formular estrategias y políticas encaminadas a intensificar su contribución a la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza".[217]

Por su parte, McGoodwin, refleja que la característica principal que define a los pescadores en pequeña escala es "el tamaño reducido de sus inversiones de capital y niveles de producción. Con frecuencia se designa a estas personas en la literatura sobre ordenación y desarrollo pesqueros como pescadores artesanales, pero en muchos casos este término no es exacto. Aunque en muchos casos sirve para describir a los pescadores que fabrican gran parte de sus propios aparejos, no es apropiado para describir al mayor número de pescadores que utilizan pequeñas embarcaciones de motor y artes de pesca fabricados fuera de sus comunidades locales. Lamentablemente y de forma equivoca, se sigue designando a estos tipos de pescadores como artesanales en muchos contextos de ordenación y desarrollo pesqueros, si bien estrictamente hablando no son artesanos". Por tanto, propone que el término pequeña escala representa una expresión más útil porque "abarca los dos tipos mencionados de pescadores y, porque es aplicable a una gran diversidad de pescadores de todo el mundo que viven tanto en países en desarrollo como desarrollados y tienen muchas cosas en común. Lo que principalmente tienen en común es la escala relativamente pequeña de sus inversiones de capital, niveles de producción y poder político".[218]

Por tanto, en esta investigación se hará indistintamente un uso de los conceptos: "pesca artesanal" y "pesca en pequeña escala".

---

[217] Vid. FAO/Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras. Report of the second session of the Working Party on Small-scale Fisheries. Bangkok, Thailand, 18-21 November 2003. FAO Fisheries Report. No. 735. Roma, FAO, 2004, p. 2.

[218] Vid. McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 401. Roma, FAO. 2002, pp. 1-3. Este autor refleja que "pequeña escala" no significa automáticamente pobre. En algunas comunidades pesqueras artesanales, los precios elevados de determinadas capturas facilitan niveles de bienestar relativamente altos. "Pero con mayor frecuencia la gente que vive en CPL en pequeña escala puede considerarse entre los miembros menos ricos de las sociedades mayores de las que forman parte tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Otro atributo está estrechamente vinculada con la identidad personal y cultural de los pescadores, en mayor medida de lo que puede observarse en sistemas de gran escala. Entre la mayoría de los pescadores en pequeña escala, se percibe la pesca no sólo como un medio de asegurarse la subsistencia, sino más bien como un modo de vida, es más, un modo de vida que está vivificado por importantes valores y símbolos ocupacionales que, a su vez, fundamentan aspectos decisivos de la identidad individual y cultural de los pescadores. Por ello, muchos pescadores en pequeña escala se adhieren con mucha tenacidad a su ocupación pesquera, incluso después de que ha dejado de serles económicamente rentable. Y esta tenacidad puede hacerles a veces excesivamente resistentes a cambios necesarios y progresistas, lo que, a su vez, plantea problemas irritantes a los responsables de la ordenación pesquera".

2.7 CONCLUSIONES

1º. Con carácter general, a lo largo de este capítulo hay dos aspectos que de forma reiterada se identifican con la situación de la pesca a nivel mundial. El primero de ellos se refiere a que la mayor parte de las pesquerías mundiales se hallan en peligro. El segundo refleja que el estado en que se encuentran esas pesquerías es debido a la aplicación de una ordenación pesquera ineficiente, especialmente en países en desarrollo. Por tanto, estos dos factores constatan la necesidad de encontrar nuevos enfoques de ordenación pesquera.

2º. La ordenación pesquera orientada a una sola especie, conocida como la ordenación de recursos objetivo, ha resultado ser el enfoque tradicional empleado tanto en aguas nacionales como en alta mar. Los Estados y las organizaciones regionales de pesca emprendían medidas de ordenación y conservación orientadas, por separado, a la regulación de especies únicas sin tener en cuenta la interdependencia con otras especies del mismo hábitat. Estas y otras razones como la sobrepesca, las poblaciones agotadas o la sobrecapacidad del esfuerzo pesquero, marcaron el camino hacia el estudio y propuesta de un nuevo enfoque para la ordenación de la pesca en el futuro. Sin embargo, esta forma de gestión pasa por alto la importancia de la actividad pesquera artesanal dedicada a la captura de múltiples especies, especialmente en los países en desarrollo como Guinea Bissau. Normalmente, la ordenación de estas pesquerías multiespecie se suelen gestionar por medio de actuaciones que van poco más allá del apoyo al desarrollo o empleando métodos de ordenación más bien tradicionales.

3º. A pesar de que los principales principios del EEP están incorporados a instrumentos internacionales, los requisitos para que sean operativos no están adecuadamente definidos en las normas vinculantes del derecho internacional sobre la pesca. Principalmente se encuentran incorporados a instrumentos voluntarios como el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO. En general, no es frecuente que este enfoque forme parte integrante de las políticas o la legislación nacional pesquera de un país. Por tanto, la ordenación basada en el EEP no está extendida ni aplicada en la mayor parte de los planes de ordenación actuales y, menos aún, en los países en desarrollo que apenas cumplen con los criterios básicos de la ordenación convencional. La situación de muchas comunidades pesqueras locales de países en desarrollo continúan siendo precarias y no se está aprovechando el potencial que ofrece el sector pesquero. Abordar el EEP de una forma plena conlleva asumir íntegramente aspectos biológicos, jurídicos, sociales, económicos, institucionales y ecológicos. Por eso, las dificultades más cruciales a la hora de emprender una ordenación basada en el EEP son: asumir los costes que conlleva su aplicación; la dificultad operacional por la falta de conocimiento de los ecosistemas; el escaso control de los derechos de pesca debido a la fuerte connotación política de los mecanismos de gobernanza; y la dificultad de abordar la incertidumbre y el enfoque precautorio. Por tanto, la integración del EEP se muestra difícil de trasladar a países como Guinea Bissau. De este modo, una alternativa es la aplicación de planes de ordenación pesquera adaptativos, donde el enfoque precautorio, el refuerzo normativo e institucional y la cogestión tengan un papel fundamental.

4º. Aunque existe un consenso global sobre el uso del enfoque precautorio este no tiene aplicabilidad directa en países como Guinea Bissau. La pobre recopilación estadística a menudo suele desconocer el estado de los ecosistemas marinos e infravalora los efectos de las actividades humanas, dificultando monitorear los progresos derivados de la aplicación de este enfoque. Sin embargo, el enfoque precautorio es fundamental para incorporar el concepto de incertidumbre en la toma de decisiones.

5º. A pesar de que el RMS es un punto de referencia que aparece recogido en la CONVEMAR, en los últimos años se llegó a la conclusión de que estaba produciendo un cierto grado de inestabilidad no compatible con el desarrollo sostenible en las pesquerías multiespecie. Este punto de referencia no tiene en cuenta las consideraciones socioeconómicas de las pesquerías, y visto que la mayor parte de las pesquerías multiespecie corresponden a pesquerías artesanales situadas en países en desarrollo, es recomendable usar puntos de referencia distintos del RMS para comprobar mejor su resultado. Esto lleva a sostener que el RMS como punto de referencia marcado por la CONVEMAR no es el más adecuado para la gestión de pesquerías artesanales multiespecie.

6º. A diferencia de la pesca en alta mar y las ZEE, la pesca artesanal es la gran olvidada en la regulación internacional de la pesca. La necesidad de crear instrumentos dirigidos a este tipo de pesca para garantizar la sostenibilidad pesquera resulta primordial. La ausencia de conocimiento y apreciación de la importancia de este sector como proveedor de medios de vida, alimento, empleo e ingresos, constituyen los aspectos fundamentales de esta necesidad. La pobreza, el bajo nivel educativo, el precario desarrollo organizativo, las estructuras institucionales inadecuadas, la marginación y la falta de medios financieros, ayudan a aumentar la vulnerabilidad de las comunidades pesqueras artesanales. Además, la amenaza de la creciente sobreexplotación de los recursos y los conflictos con otros sectores, suponen que la contribución de la pesca artesanal a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria no podrá materializarse hasta que se tenga el apoyo suficiente y se garantice el acceso de los pescadores a los recursos para alcanzar medios de vida sostenibles. La dimensión humana es un componente olvidado a la hora de elaborar los planes de ordenación pesquera en países en desarrollo y la ordenación conjunta puede ser una solución a este problema. Sin embargo, toda actividad pesquera que tenga como propósito producir ganancias a largo plazo a costa de reducir los ingresos a corto, puede generar serios problemas en países en desarrollo debido a que cuando no hay beneficios los pescadores tendrán pocos incentivos para participar en la elaboración de planes de ordenación y, en ausencia de alternativas de empleo, será imposible que los sectores más pobres y vulnerables cumplan con las normas estipuladas en un régimen de ordenación pesquera. No obstante, las nuevas directrices voluntarias de la FAO para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, de junio de 2014, suponen un primer paso con miras a proporcionar un marco global que mejore la comprensión de las medidas necesarias para apoyar la gobernanza y el desarrollo sostenible de la pesca en pequeña escala.

7º. La planificación es una parte fundamental en el proceso de ordenación pesquera. Los planes de ordenación forman la herramienta principal que describe cómo se va a llevar la ordenación pesquera en el futuro y suelen ser instrumentos no sólo para la planificación sino también para la gestión operacional. Sin embargo, este doble propósito no suele ser conocido. Los planes de ordenación pesquera como instrumentos necesarios para la explotación sostenible y responsable de las pesquerías, deben estar asistidos por un sistema de referencia que constituya un marco dentro del cual puedan establecerse propuestas sobre las metas, principios, objetivos, diagnóstico, estrategias, marco jurídico, medidas de ordenación y evaluación. Estos sistemas de referencia ayudarán a proporcionar un medio para organizar, presentar y visualizar la información más útil y eficaz para hacer más visible la finalidad de la ordenación para el desarrollo sostenible de la pesca.

3 LA GOBERNANZA INTERNACIONAL DE LA ORDENACIÓN PESQUERA

3.1 INTRODUCCIÓN

En el ámbito de la actividad pesquera internacional se vino dando en las últimas décadas un proceso que ha llevado, por un lado, a la limitación de la pesca en alta mar por la extensión las zonas pesqueras bajo la jurisdicción de los Estados y, por otro, la introducción de elementos de sostenibilidad de los recursos pesqueros que están requiriendo, en paralelo con el desarrollo tecnológico, la necesidad de contener el esfuerzo pesquero por parte de dichos Estados. En este sentido, los problemas provenientes de la sobreexplotación pesquera, los cambios de los ecosistemas marinos y los conflictos internacionales sobre la ordenación de la pesca, han propiciado un lugar destacado de la agenda internacional. Por ello, a partir de la segunda mitad del siglo XX fueron emergiendo acuerdos internacionales ante la necesidad de ordenar los recursos pesqueros, situación que continua produciéndose en la actualidad.[219]

En este proceso de construcción, la ONU ha impulsado la codificación progresiva del Derecho internacional del mar, mediante las Conferencias homónimas de 1958, 1960 y la celebrada entre 1973 y 1982. Llevado al contexto de la ordenación pesquera, estas Conferencias dieron lugar a la formación del Derecho internacional de la pesca, empezando por el reconocimiento de las Convenciones de Ginebra de 1958 y 1960, caracterizadas por el predominio de la libertad de la pesca en alta mar, dando paso a una etapa de auténtica revolución jurídica debido a la extensión jurisdiccional nacional y a la reducción del principio de libertad de pesca que tuvo lugar durante el período de 1960 a 1982. Esto dio lugar a la creación de la CONVEMAR de 1982, al establecimiento de la ZEE, y a la ordenación y el aprovechamiento sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros. Sin embargo, la insuficiente regulación y la ambigüedad de algunas de las disposiciones de esta Convención han llevado a un debate que se manifiesta en dos direcciones contrapuestas. Por un lado, los Estados ribereños manifiestan la necesidad de ampliar su jurisdicción que les permitan adoptar medidas de control sobre las operaciones pesqueras que se realicen más allá de sus aguas jurisdiccionales y, por otro, los Estados con flotas pesqueras de altura, tratan de defender sus intereses pesqueros.

Tras la adopción de la CONVEMAR se pone de manifiesto la obligación de la cooperación internacional para los Estados, dando lugar al desarrollo de diversos textos normativos e institucionales. De este modo se han producido en el plano internacional dos importantes tratados: uno, a través de la Conferencia para la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios entre 1993 y 1995, lo que motivó la creación del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre la aplicación de las disposiciones de la CONVEMAR de 1982, relativas a la conservación y la ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 1995 (en adelante, Acuerdo de Nueva York de 1995), y a la posterior Conferencia para la revisión de dicho

[219] Vid. FERNÁNDEZ FLORES, J.L. Fuentes del Derecho Internacional Público, en Diccionario Jurídico Espasa, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1991, pp. 719-720.

Acuerdo celebrada en mayo de 2006.[220] El otro tratado está el Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar de 1993 (en adelante, Acuerdo de cumplimiento de 1993).[221]

Además, la limitación de la libertad de pesca reconocida en la CONVEMAR, en aras de la pesca sostenible, ha dado lugar en los últimos años a un proceso continuo de formación del denominado soft-law pesquero, cuyos principios, dispersos por distintos instrumentos internacionales no obligatorios, fueron formando un nuevo régimen jurídico internacional de la pesca que tiene como misión principal la ordenación integral de los recursos vivos del mar.[222] En este sentido, una buena parte del ordenamiento pesquero actual está formado por normas, cuyo origen suele ser muy variado dentro del sistema de las Naciones Unidas y de organizaciones como la FAO que, simultánea e independientemente a la producción del derecho vinculante, se han desarrollado orientaciones técnicas, directrices, guías y recomendaciones que constituyen el denominado soft-law para la pesca.[223] Uno de los primeros textos fue propiciado por la Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros de 1984, detectando una importante laguna en el artículo 94 de la CONVEMAR, llegando a establecer la obligación de los Estados de adoptar especificaciones uniformes con respecto a la identificación y marcas de barcos de pesca, en colaboración con las organizaciones internacionales competentes.[224]

En este contexto hay que resaltar la elaboración de tres instrumentos no vinculantes relacionados con el ámbito que nos ocupa: el Código de Conducta de la FAO de 1995, el Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no

---

[220] Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho Del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y la población de peces altamente migratorios. A/CONF. 164/37 de 08.09.1995.

[221] Acuerdo de la FAO para promover el Cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar de 1993. Roma, FAO, 2005. Aprobado por la Resolución 15/93 de 24 de noviembre de 1993 del 27º período de sesiones de la Conferencia de la FAO.

[222] Con el paso del tiempo el régimen de la pesca en alta mar ha sufrido una transformación radical que ha sobrepasado la dimensión pesquera, llegando incluso a afectar a la identidad misma del concepto de libertad del alta mar. Durante siglos, este régimen estuvo regido por normas consuetudinarias hasta su primera codificación por las Naciones Unidas en 1958. Sin embargo, con posterioridad a esta fecha, el Derecho del mar ha sido uno de los sectores del ordenamiento jurídico internacional que ha sufrido una mayor evolución, erosionando especialmente el principio de la libertad de pesca en alta mar. Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., LÓPEZ VEIGA, E.C., REY ANEIROS, A. La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europa, op. cit., pp. 25-27. Estos autores reconocen que "durante el siglo XX pero, fundamentalmente, en los últimos treinta años, hemos asistido a las más vertiginosas transformaciones del régimen internacional de la pesca. Así, caminaremos desde la gradual conformación consuetudinaria de las normas jurídico-pesqueras internacionales hasta llegar a su final codificación, desde la colateralidad de toda preocupación pesquera en los primeros tiempos hasta convertirse en cuestión clave del Derecho del mar, desde la libertad de los mares y océanos hasta su compartimentación en espacios de jurisdicción pesquera reservada al Estado ribereño…".

[223] Puede verse en relación a este asunto la Resolución 37/7 de la Asamblea General de 28 de octubre de 1982; y MILES, E.L. The concept of the ocean governance: evolution towards the 21st century and the principle of sustainable ocean use. Coastal Management, vol. 27, 1999, pp. 1-30.

[224] Vid. FAO. Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros. Informe de la Conferencia, FAO, Roma, 1984, p. 20. Además, en base a la experiencia de los Estados Unidos de América y la práctica de los Estados con grandes flotas tradicionales de larga distancia como Japón y España, se efectuó la Consulta de Expertos sobre el Marcado de Buques Pesqueros, convocada por el Gobierno de Canadá con la colaboración de la FAO, celebrada en Halifax, Nueva Escocia, Canadá, del 11 al 15 de marzo de 1985. Vid. FIDELL, E.R. The United Stated Experience, en la obra colectiva FIDELL, E.R., OKATSU, M., MESEGUER, J.L. Flag Stated Measures to Ensure Compliance with Coastal State Fisheries Regulations the United States, Japanese and Spanish Experience, Fisheries Law Advisory Programme, Circular No. 6, Norway Funds-in-Trust, (iv), FAO. Rome, 1986, pp. 1-9; las Especificaciones Estándar para el Marcado e Identificación de Buques Pesqueros, adoptadas en la consulta, fueron aprobadas en la 18º Sesión del Comité de Pesca de la FAO (COFI) en Roma, abril de 1989, para ser adoptadas voluntariamente por los Estados. Vid. Informes de Pesca de la FAO, No. 343 y No. 416. Estas especificaciones están publicadas en FAO. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. Vol. 1, Operaciones Pesqueras, Anexo II, pp. 41-47.

reglamentada de 2001 y el Modelo de sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto de 2005.[225] Además, uno de los últimos estándares en este proceso, camino de ser un instrumento jurídico vinculante, ha sido la adopción del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto de 2009, destinadas a combatir la pesca INDNR.[226]

En general, en estos instrumentos cabe señalar diferencias de alcance: el Acuerdo de Cumplimiento de 1993 tiene un ámbito de aplicación espacial restringido al alta mar; el Acuerdo de Nueva York de 1995 tiene un ámbito de aplicación material restringido a las especies transzonales y altamente migratorias; mientras que el Código de Conducta y el PAI-INDR tienen un ámbito de aplicación más amplio, que alcanzan todo tipo de pesquerías. Todos estos textos, en lo relativo a la ordenación pesquera, serán objeto de mayor atención posteriormente.

Sin embargo, en el marco del nuevo principio de la pesca responsable se fue formando la preocupación sobre las consecuencias derivadas de la pesca INDNR y la actuación de lucha contra este tipo de pesca.[227] En este sentido, antes y durante el proceso del marco normativo señalado, varios factores están generado una sobrepesca como consecuencia de operaciones pesqueras intensas y poco reglamentadas. Entre otras, se pueden mencionar una insuficiente aplicación coercitiva y unas limitadas medidas de seguimiento, control y vigilancia (SCV) por parte de los Estados del pabellón; medidas de regulación insuficientes; subsidios que generan un aumento de capacidad excesiva o sobredimensionada; y un control insuficiente por parte de los Estados rectores del puerto. Por tanto, la pesca INDNR constituye una de las principales amenazas para los ecosistemas marinos y tienen serias consecuencias para la ordenación de los recursos pesqueros, para la seguridad alimentaria y para la economía de muchos Estados, en particular, los Estados en desarrollo.[228]

En conclusión, la ausencia de carácter obligatorio del Código de Conducta y del PAI-INDNR, las limitaciones materiales del Acuerdo de Nueva York, las limitaciones espaciales del Acuerdo de cumplimiento, y la vigencia del principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón, dificultan enfocar la lucha contra la pesca INDNR únicamente sobre la base de la responsabilidad de dicho Estado del pabellón. Por tanto, la tendencia más reciente trata de centrar la responsabilidad en las obligaciones del Estado de pabellón y en las de los demás

[225] El Código de Conducta fue adoptado por la Conferencia de la FAO mediante su resolución 4/95, de 31 de octubre de 1995. Vid. Informe del 28º período de sesiones de la Conferencia, 20–30 de octubre de 1995, Documento C1995, disponible en ftp.fao.org; a su vez el PAI-INDNR fue aprobado por el Consejo de la FAO el 23 de junio de 2001. Vid. Informe del Consejo de la FAO, 120º período de sesiones, 18-23 de junio de 2001: Documento CL 120/REP, párrafo 9.

[226] El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Aprobado por la Resolución 12/2009 de la Conferencia de la FAO de 22 de noviembre de 2009. Este Acuerdo de la FAO fue adoptado durante el 36º período de sesiones de la Conferencia de la FAO celebrada en el mes de noviembre de 2009, de conformidad con el art. XIV párrafo 1º de la Constitución de esta Organización internacional. Vid. Documento C 2009/REP, párrafos 144-147 y Apéndice E. Su contenido se basa sobre todo en dos textos internacionales de soft-law: uno es el PAI-INDNR, y el otro, el Modelo de Sistema de 2005 sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca INDNR. A pesar de que no está en vigor, se incluye entre los instrumentos jurídicos vinculantes, aunque su análisis se haga al final de este capítulo por razones de mantener una ordenación lógica del contenido del mismo. También puede verse a DOULMAN, D.J. Y SWAN, J. Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Antecedentes y guía de aplicación. FAO, Circular de Pesca y Acuicultura No. 1074. Roma, FAO. 173 pp.

[227] Vid. Declaración de Cancún. Documento COFI/93/Inf.7; y apartado 17 de la Agenda 21 de la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992. Documento A/CONF.151/26/Rev.1.

[228] Por tanto, la pesca INDNR tiene múltiples causas interrelacionadas y debe afrontarse desde una perspectiva global, integrando la diversidad de actuaciones que generen la respuesta jurídica de la comunidad internacional ante las exigencias de una pesca sostenible. Vid. Declaración de Roma de 2005 sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, aprobada por la Reunión Ministerial de la FAO sobre Pesca. Documento CL 128/INF/11, apéndice B; SWAN, J. International Action and Responses by Regional Fishery Bodies or Arrangements to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Unreported and Unregulated Fishing, FAO Fishery Circular no. 996, Rome 2004; RIDDLE, K.W. Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?", Ocean Development and International Law, vol. 37, 2006, p. 266.

Estados implicados, como el Estado rector del puerto, el Estado ribereño o el Estado de comercialización.[229] En este sentido, una de las finalidades del Acuerdo sobre MEP es el reconocer los derechos y deberes del Estado rector del puerto en la lucha para combatir la pesca INDNR.[230] En consecuencia, para ordenar y centrar el estudio del marco jurídico que afecta a la ordenación pesquera en países en desarrollo, vamos a abordar un análisis de los instrumentos internacionales, vinculantes y no vinculantes, que definen los mecanismos de gobernanza internacional de la ordenación pesquera, con el fin de configurar el conjunto de disposiciones jurídico-internacionales que pueden afectar a la ordenación de la pesca en los países de África Occidental, tales como como Guinea Bissau:

a) En cuanto al ordenamiento jurídico vinculante: el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982; el Acuerdo de Nueva York de 1995; el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993; y el Acuerdo sobre medidas del Estado Rector del Puerto para combatir la pesca INDNR de 2009.

b) En lo que respecta a los instrumentos derivados del soft-law pesquero, provenientes de la actividad de producción de la FAO: el Código de Conducta para la Pesca Responsable; los Planes de Acción Internacionales (PAI); el Modelo sobre MEP; y las Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable.[231]

---

[229] El preámbulo del Acuerdo sobre medidas del Estado del puerto establece que "las medidas para hacer frente a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada deben basarse en la responsabilidad principal del Estado del pabellón y hacer uso de toda la jurisdicción disponible de conformidad con el Derecho internacional, incluidas las medidas del Estado rector del puerto, las medidas del Estado ribereño, las medidas relativas al mercado y las medidas para velar por que los nacionales no apoyen ni realicen actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada".

[230] Vid. LOBACH, T. Port State Control of Foreign Fishing Vessels, FAO Legal Papers Online, nº 29, May 2002; y MOLENAAR, E.J. Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage. Ocean Development and International Law, 2007, vol. 38, pp. 225-257. Como precedente del Acuerdo sobre MEP está el Modelo de sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de 2005, que nació para facilitar la aplicación del PAI-INDNR.

[231] La FAO cuenta con cuatro Planes de Acción Internacionales: FAO. Plan de Acción Internacional para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre; Plan de Acción Internacional para la conservación y ordenación de los tiburones; y Plan de Acción Internacional para la ordenación de la actividad pesquera, Roma, FAO, 1999, 31 pp.; y FAO. Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma, FAO, 2001, 27 pp. En lo que respecta a las orientaciones técnicas para la pesca responsable, dada la intensidad con que fue redactado el Código de Conducta, se necesitaba de un conjunto de orientaciones técnicas que ayudaran a desarrollar su contenido y facilitar los cauces para su aplicación y cumplimiento. Para ello, la FAO llegó a elaborar más de 12 textos (algunos de ellos con diversos apéndices o suplementos, como es el caso de la ordenación pesquera, la acuicultura, el EEP o el enfoque precautorio) que supuso un verdadero marco orientador para la aplicación de los artículos fundamentales del Código. Por tanto, el Código de Conducta para la Pesca Responsable está reforzado por diversos textos en forma de Orientaciones Técnicas de los cuales se muestran aquellos que tienen relación con esta investigación: FAO. Código de conducta para la pesca responsable. Roma, FAO, 1995, 41 pp.; FAO. Actividades pesqueras. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 1. Roma, FAO, 1996, 26 pp.; FAO. Fishing operations. 1. Vessel monitoring systems. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, No. 1, Supl. 1, Roma, FAO, 1998, 58 pp.; FAO. Enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies; Preparado por la Consulta Técnica sobre el Enfoque Precautorio para la Pesca de Captura, Lysekil, Suecia, 6-13 de junio de 1995; FAO, Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 2. Roma, FAO. 1995, 54 pp.; FAO. Enfoque precautorio de la pesca. Parte 1: Orientaciones para el enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies. FAO Documentos técnicos de pesca No. 350/1. Roma, FAO. 1995, 52 pp.; FAO. Enfoque precautorio de la pesca. Parte 2: Documentos técnicos. FAO Documentos técnicos de pesca No. 350/2. Roma, FAO. 1996, 210 pp.; FAO. Integración de la pesca en la ordenación de la zona costera. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 3. Roma, FAO, 1996, 17 pp.; FAO. Ordenación pesquera. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 4. Roma, FAO. 1997, 82 pp.; FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 2. Roma, FAO. 2003, 133 pp.; FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No 4, Supl. 2, Add. 2. Roma, FAO. 2010, 94 pp.; FAO. Ordenación pesquera. 3. Ordenación de la capacidad de pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 3, Roma, FAO. 2013, 121 pp.; FAO. Utilización responsable del pescado. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 7. Roma, FAO, 1998, 33 pp.; FAO. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 8. Roma, FAO, 2000, 68 pp.; FAO. Aplicación del Plan de

c) En cuanto al soft-law derivado de las Naciones Unidas, su Asamblea General, a través de sus Resoluciones, también es creadora de reglas generalmente aceptadas de este derecho voluntario. Por tanto, dentro de la amplia gama de textos que conforman el soft-law pesquero también resulta de interés jurídico el trabajo que vino haciendo las Naciones Unidas. Entre ellas conviene enumerar las relativas a la pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva; las orientadas a la pesca sostenible en la ordenación de la pesca y la protección de los ecosistemas marinos vulnerables de las prácticas pesqueras destructivas; y las referidas a los océanos y el derecho del mar.[232]

3.2 EL RÉGIMEN DE LA PESCA EN LA CONVENCIÓN SOBRE EL DERECHO DEL MAR DE 1982

La tradicional delimitación de los mares y océanos que descansaba en el mar territorial y la alta mar fue borrándose a partir de la segunda mitad del Siglo XX al establecer los Estados, unilateral o colectivamente, nuevos espacios y someter la pesca efectuada en ellos a diferentes regímenes jurídicos. Esta división jurídica propició la extensión, por parte de los Estados costeros, de su soberanía económica sobre los recursos naturales localizados en aguas cada vez más alejadas de sus costas efectuadas a través de la ampliación del mar territorial y de la creación de nuevos espacios marítimos como la ZEE. En consecuencia, tanto la CONVEMAR como el Derecho internacional consuetudinario, delimitaron de forma considerable el concepto de alta mar, que ha visto reducido su ámbito espacial.[233] Por tanto, la aparición de estos nuevos espacios se ha producido en aguas que anteriormente tenían la consideración de alta mar, lo que llevó a una clara reducción del volumen de los recursos marinos vivos sometidos al principio de libertad de pesca.

Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 9. Roma, FAO. 2002, 141 pp.; FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 10. Roma, FAO. 2006, 89 pp.; y FAO. Comercio pesquero responsable. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 11. Roma, FAO. 2009, 25 pp.

[232] En función de las áreas a las que van destinadas, las Resoluciones más importantes son las siguientes: en relación con la pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo, figuran las Resoluciones: A/RES/44/225, de 22 de diciembre de 1989; A/RES/45/197, de 21 de diciembre de 1990; A/RES/46/215, de 20 de diciembre de 1991 sobre "Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos vivos de los océanos y mares del mundo". En cuanto a las Resoluciones relacionadas con la pesca responsable, figuran: A/RES/59/25, de 17 de noviembre de 2004; A/RES/60/31, de 29 de noviembre de 2005; A/61/154, Informe del Secretario General, distribución general 14 de julio de 2006; A/RES/61/105, de 8 de diciembre de 2006; A/RES/62/177, de 18 de diciembre de 2007; A/RES/63/112, de 5 de diciembre de 2008 sobre "la pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación u ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias, e instrumentos conexos"; y A/RES/64/72, de 4 de diciembre de 2009. Por último, están las Resoluciones relativas a los océanos y el Derecho del Mar, destacando entre otras: A/RES/59/24, de 17 de noviembre de 2004; A/RES/60/30, de 29 de noviembre de 2005; A/RES/61/222, de 20 de diciembre de 2006; A/RES/62/215, de 21 de diciembre de 2007; A/RES/63/111, de 5 de diciembre de 2008; y A/RES/64/71, de 4 de diciembre de 2009. Aunque la mayoría de las Resoluciones de la Asamblea General se limitan a recoger los principios y reglas de ordenación de la pesca responsable fijados en el soft-law de la FAO y demás organismos especializados de las Naciones Unidas, la labor desarrollada por la Asamblea General ha servido de catalizador a esos nuevos principios del moderno Derecho internacional de la pesca. Por lo tanto, la Asamblea General reconoció la importancia de los nuevos elementos formadores del moderno régimen internacional de la pesca marítima, favoreciendo el desarrollo progresivo del soft-law y su conversión en "normas de carácter universal" incardinadas en la CONVEMAR. En resumen, la labor de la FAO apoyada por la Asamblea General ha convertido las normas del soft-law en sustrato del verdadero Derecho Internacional.

[233] Luego de la III Conferencia de codificación promovida por las Naciones Unidas en 1973, concluyó sus complejos trabajos en Bahía Montego el 10 de diciembre de 1982, con la apertura y la firma de un nuevo tratado de codificación: el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Este Convenio llegó a alcanzar los 70 instrumentos de ratificación o adhesiones necesarias para su entrada en vigor (artículo 308, párrafo 1), que se produjo el 16 de noviembre de 1994, 12 meses después del día en el que tuvo lugar el depósito del sexagésimo instrumento. La CONVEMAR prevalece en las relaciones entre los Estados que son partes en el mismo, sobre los Convenios de Ginebra (artículo 311, párrafo 1).

En este sentido, la CONVEMAR trata todos los aspectos relacionados con el derecho del mar y otorga a los Estados derechos y responsabilidades en el uso de sus recursos marinos vivos de forma sostenible. Tanto es así, que está considerada como una verdadera "Constitución para los océanos", al no limitarse a "delimitar y distribuir competencias estatales sobre el medio marino, sino que al regular las diferentes actividades que se llevan a cabo en los mares y océanos presta una especial atención a la protección y conservación de determinados intereses colectivos considerados esenciales porque trascienden los distintos espacios marítimos, que han de considerarse en su conjunto, como expresión de la unidad e indivisibilidad del medio marino".[234] Por tanto, el régimen jurídico emanado de esta Convención está sujeto a la obligación de todos los Estados a cooperar en la conservación y administración de los recursos vivos en las zonas de la alta mar, favoreciendo la cooperación institucionalizada a través de las organizaciones regionales competentes. De este modo, una de las importantes restricciones a las que se ha visto sometida la tradicional libertad de la pesca en alta mar ha sido la progresiva regulación regional de las pesquerías, tanto por medio de acuerdos regionales, como mediante el establecimiento de organizaciones internacionales de pesca. De este modo, tres aspectos importantes a tratar a continuación, son: el comprobar la relación jurídica de la actividad pesquera a partir de la Convención de 1982; la cooperación internacional en materia de pesca y su incidencia en Guinea Bissau.[235]

3.2.1 La regulación jurídica en torno a la ordenación de la actividad pesquera

En virtud de los artículos 61 y 62 de la CONVEMAR, el régimen de la pesca en la ZEE le otorga al Estado ribereño los derechos de soberanía para los fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos naturales de dicha zona. En ella, dicho Estado determina, unilateralmente, la captura máxima permisible de los recursos vivos, su propia capacidad de captura, y cuando no tenga capacidad para explotar sus recursos permisibles, dar acceso a otros Estados al excedente, mediante acuerdos de pesca u otros arreglos. Sin embargo, la mayor parte de los países de África Occidental, y en particular, Guinea Bissau, no disponen de una organización administrativa y científica necesaria para la determinación de la captura máxima permisible de los recursos vivos existentes en su ZEE, ni para determinar su capacidad de captura, cuando tales elementos son necesarios para determinar los excedentes. La Convención de 1982 establece una serie de medidas técnicas de conservación que el Estado ribereño debe tener en cuenta a la hora de formular su política de pesca en la ZEE. Sin embargo, las instituciones pesqueras de Guinea Bissau no tienen capacidad de respuesta suficiente para cumplir con las exigencias marcadas en dicha Convención. Esta situación muestra la incapacidad de determinar sus excedentes pesqueros, por lo que, mediante la vía de concesión de licencias de pesca y la adopción de acuerdos de

[234] A este respecto, Pueyo Losa afirma que "en la propia Convención de 1982 se reconoce la existencia de dichos intereses colectivos cuando afirma en su Preámbulo que su propósito es establecer "un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de los recursos, el estudio, la protección y preservación del medio marino y la conservación de los recursos. De este modo, la salvaguarda de la libertad de navegación, la conservación de los recursos marinos, la preservación del medio marino y la lucha contra la contaminación, la seguridad marítima o la persecución de ciertas actividades ilícitas son intereses que van más allá del marco estrictamente estatal y que hacen necesaria la cooperación internacional para su promoción y protección". Vid. PUEYO LOSA, J. Palabras previas. En: URBINA, J.J., PONTE IGLESIAS, M.T. (Coordinadores Científicos). Protección de intereses colectivos en el derecho delo mar y cooperación internacional. Iustel, Madrid, 2012, pp. 17-21.

[235] Vid. NACIONES UNIDAS. El Derecho del Mar. Régimen de la pesca en alta mar. Situación actual y perspectivas, Oficina de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, Nueva York, 1992, 48 pp.; y PASTOR RIDRUEJO, J.A. La jurisdicción rampante de los Estados ribereños sobre la pesca en alta mar. En: Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco, Madrid, Ed. Tecnos, 1993.

pesca, confían la producción pesquera a las flotas extranjeras, normalmente de la UE y China, en base al Tonelaje de Registro Bruto (TRB) y en función del tipo de pesca practicada.[236]

Por otra parte, la regulación jurídica internacional pesquera tiene origen consuetudinario y estaba inspirada por la idea de libertad de pesca y recursos inagotables.[237] Por ello, en el marco de la Convención de 1982, las negociaciones sobre la pesca en la III Conferencia del Derecho del Mar se centraron básicamente en la ZEE, y el régimen que se llegó a establecer en alta mar se derivaba, en gran medida, de las disposiciones que figuraron en el primer proyecto del Convenio -el Texto Único para Fines de Negociación de 1975-, y no llegó a sufrir cambios importantes en los 7 años que quedaban de negociaciones.[238] Este régimen jurídico estaba basado, principalmente, en las reglas establecidas en los Convenios de Ginebra de 1958. La regulación de las pesquerías en alta mar del proyecto de Convenio se apoyaba en el reconocimiento del principio de la libertad de pesca, aunque su ejercicio quedaba sujeto a determinadas obligaciones.[239] Sin embargo, no se llegó a incluir en el citado texto único, ninguna de las propuestas relativas a los derechos preferenciales del Estado ribereño en las pesquerías de la alta mar adyacentes a su mar territorial, que habían sido presentadas en la Comisión de Fondos Marinos, con la idea de internacionalizar el alta mar y proclamarlo patrimonio común de la humanidad.[240] De este modo, se proponía que la administración de la pesca en alta mar se confiara a la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos o a otro organismo internacional, aunque ninguna de estas propuestas quedó finalmente integrada en la Convención.[241] La aceptación de estas propuestas hubiera conducido a una reglamentación internacional de la explotación y de la conservación de los recursos biológicos contraria al principio de la libertad de la pesca en alta mar.[242]

A pesar de ello, la CONVEMAR marca el punto de inflexión en el régimen jurídico de la pesca, al consagrar la reducción del principio de libertad de pesca y reconocer los derechos soberanos de los Estados ribereños para la exploración, explotación, conservación y

[236] Vid. BALDE, D., FAILLER, P., NAHADA, V., PIRES, V., VIEIRA, H. Libéralisation du Commerce et Gestion Durable des Secteurs Halieutiques en Afrique de L´Quest, Étude de Cas de la Guinée-Bissau, REPAO/WWF, Études et Recherches, nº 260, Dakar, Enda Editions, 2007, p. 39.

[237] Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M. La Expansión de las jurisdicciones de los Estados ribereños (la "jurisdicción rampante"). En: GONZALEZ LAXE, F., et al. Economía de pesca. La nacionalización del mar….op. cit., pp. 63 y ss.

[238] Vid. UN Doc. A/CONF. 62/WP.8, Parte 2. Reproducido en: NACIONES UNIDAS, Documentos oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, vol. 4. Puede verse también: OXMAN, B.H. The Third United Nations Conference. En: DUPUY, R.J. VIGNES, D. (eds.), A Handbook on the New Law of the Sea, vol. 1, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 196.

[239] Vid. NU Doc. A/CONF. 62/WP. 8, Parte 2, op. cit., artículos 75 y 103.

[240] En este sentido, puede verse la propuesta A/CONF.62/C.2/L.38, presentada por seis Estados socialistas (Bulgaria, Polonia, República Democrática de Alemania, República Socialista Soviética de Bielorrusia, República Socialista Soviética de Ucrania y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas); o la propuesta A/CONF.62/C.2/L.40, presentada por siete Estados de la Comunidad Europea (República Federal de Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). También puede verse: CARROZ, J. Les problèmes de la pêche dans la Convention sur le Droit de la Mer et la pratiqué des États. En: BARDONET, M., VIRALLY, M. (eds.), Le nouveau droit de la mer, Paris, 1983, p. 191.

[241] Véase la declaración del representante de Guayana en la 31ª sesión de la Segunda Comisión: NACIONES UNIDAS. Documentos oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, vol. 2, p. 262, pár. 66. En la misma sesión, el representante de la República Unida de Tanzania apoyó el establecimiento de un sistema que garantizara la distribución equitativa de los recursos vivos para toda la humanidad (ibíd., pár. 67). El representante de Lesoto sugirió la creación de una Autoridad Internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas a la que se daría jurisdicción sobre los recursos del resto del espacio marino para el control, la administración y la equitativa distribución de los beneficios derivados de la explotación de la zona: NACIONES UNIDAS. Documentos oficiales de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, vol. 1, p. 207, pár. 33. China había realizado una propuesta semejante en la última sesión de la Comisión de Fondos Marinos: UN Doc. A/AC.138/SC.II/L.45. Por último, también puede verse: MANN. E. La próxima Conferencia sobre especies transzonales y especies altamente migratorias en alta mar, Halifax, 1993, p. 3.

[242] Opinión sostenida por LEANZA, U. Il diritto di pesca e la conservazione delle risorse biologiche del mare nel Mediterraneo. En: LEANZA, U. (ed.), La pesca e la conservazione delle risorse biologiche nel Mare Mediterraneo, Napoli, Ed. Scientifica, 1993, p 19.

ordenación de los recursos pesqueros, sobre un espacio cuyo límite exterior se aleja hasta las 200 millas náuticas contadas desde la costa. Más allá de este espacio, todos los Estados tienen derecho a pescar, pero sujetos a la obligación de conservar los recursos vivos del alta mar y cooperar con otros Estados para conseguir tal objetivo.

En cuanto al régimen de la pesca en la ZEE, el Estado ribereño ostenta los derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales de dicha ZEE. En este espacio marítimo, el Estado ribereño determina, unilateralmente la captura máxima permisible de los recursos vivos, su propia capacidad de captura, y cuando no tenga capacidad para explotar toda su captura permisible, dar acceso a otros Estados al excedente, mediante acuerdos de pesca u otros arreglos.[243] No obstante, la Convención de 1982 también dedica varios artículos al régimen de la pesca en alta mar pero, en este caso, en su Parte VII. Así, el artículo 87 establece el principio tradicional de la libertad de la alta mar, que se aplica a los nacionales de todos los Estados, ya sean ribereños o sin litoral. Sin embargo, a pesar de que este artículo proclama la libertad de pesca en alta mar, tal afirmación no tiene un carácter absoluto, pues la misma disposición remite a las condiciones establecidas en los artículos 116 a 120 de la Sección 2ª bajo el título "Conservación y administración de los recursos vivos en alta mar".[244] Además, dicho artículo 87 señala que las libertades establecidas en el mismo serán ejercidas teniendo en cuenta los intereses de otros Estados en su ejercicio de la libertad de la alta mar, lo que implica que el derecho de cada Estado tiene que limitarse en proporción a los derechos de otros Estados.[245]

A su vez, el artículo 116 de la CONVEMAR consagra el derecho general que tiene todo Estado a que sus nacionales se dediquen a la pesca en alta mar. Esto conlleva a que ningún país puede reservarse el acceso exclusivo a los recursos vivos situados en alta mar o impedir que otros Estados pesquen dichos recursos. En virtud de esto, la CONVEMAR no reconoce ningún tipo de interés particular a determinados grupos de Estados, tal como lo hacía el artículo 8 de la Convención de Ginebra sobre el alta mar de 1958, donde se reconocía el interés especial de los Estados ribereños. Según la propia Convención, "ningún Estado podrá pretender legítimamente someter cualquier parte de la alta mar a su soberanía" y, "salvo en los casos excepcionales previstos de modo expreso en los tratados internacionales o en la propia Convención, los buques estarán sometidos en alta mar a la jurisdicción exclusiva del Estado cuyo pabellón enarbolen".[246] Además, en materia de medidas de conservación en alta mar, el artículo 119.3 dispone que "los Estados interesados garantizarán que las medidas de conservación y su aplicación no entrañen discriminación de hecho o de derecho contra los pescadores de ningún Estado".[247]

---

[243] Artículos 61 y siguientes de la Convención de 1982.

[244] El artículo 87 consagra el principio de la "libertad de alta mar" y entre las libertades enunciadas se encuentra la "libertad de pesca". Sin embargo, se debe tener en cuenta que esta libertad no es ilimitada o incondicional. En este sentido, el art. 87 (2), establece "estas libertades serán ejercidas por todos los Estados teniendo debidamente en cuenta los intereses de otros Estados en su ejercicio de la libertad de la alta mar".

[245] Vid. CASADO RAIGÓN, R. La pesca en alta mar, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca, 1994, p. 17.

[246] Vid. Artículos 89 y 92.1 de la Convención de 1982.

[247] Como ha señalado SOBRINO HEREDIA, este libre acceso no es irrestricto, pues está sujeto, por un lado, al límite general que el artículo 87.2 de la Convención de 1982 establece para todas las libertades en la alta mar, al disponer que éstas "serán ejercidas por todos los Estados teniendo en cuenta los intereses de otros Estados en su ejercicio de la libertad de la alta mar…", y, por otro, a las limitaciones que el artículo 116 de la Convención al establecer que el derecho de libre acceso a la pesca será ejercido por los Estados con sujeción a: "a) sus obligaciones convencionales; b) los derechos y los deberes así como los intereses de los Estados ribereños que se estipulan, entre otras disposiciones, en el apartado 2 del artículo 63 y en los artículos 64 a 67; y c) las disposiciones de esta sección". Al respecto de esto, este autor sigue diciendo: "ciertamente, la redacción de esta última disposición no es muy clara, algunas de sus afirmaciones son bastante ambiguas, así, la doctrina ha destacado la imprecisión de dos de ellas: una, es la sujeción del derecho de pesca de un Estado a los derechos, deberes e intereses del Estado ribereño, sin mayores precisiones, dejando en un estado de indefensión a cuáles se está en concreto

Por tanto, el artículo 116 sujeta el derecho de libre acceso a lo establecido en otras disposiciones de la Sección 2ª, concretamente, la de conservar los recursos y la de cooperar para lograr dicha conservación. No obstante, la obligación general de conservación se establece en el artículo 117, conforme al cual, todos los miembros de la Comunidad internacional tienen el deber de adoptar las medidas que, en relación con sus respectivos nacionales, puedan ser necesarias para la conservación de los recursos vivos en alta mar, y de cooperar con otros Estados en la adopción de dichas medidas. Así, esta obligación de conservación es importante ya que establece la jurisdicción exclusiva el Estado del pabellón en alta mar.[248] Por otra parte, el artículo 119.1 establece que al determinar el total de captura permisible y al fijar otras medidas de conservación, los Estados tomarán medidas "con miras a mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes", debiendo asimismo tener en cuenta "los efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas con miras a mantener o restablecer las poblaciones de tales especies asociadas o dependientes por encima de los niveles en que su reproducción pueda verse amenazada".

Sin embargo, a pesar de que la CONVEMAR entró en vigor en 1994, la regulación de la pesca en alta mar ha continuado siendo problemática.[249] Esta Convención ha tratado de buscar el equilibrio entre los distintos intereses en juego de los Estados ribereños y los Estados de pesca a distancia.[250] Sin embargo, el carácter genérico de las normas de la Convención sobre esta materia ha hecho surgir diferentes interpretaciones difíciles de conciliar, agravado por la intensificación de la explotación de los recursos pesqueros en alta mar producida en las últimas décadas.[251] El objetivo principal de la Convención consistió claramente en un régimen de ordenación que atribuía a los Estados ribereños la responsabilidad del bienestar de los recursos que se hallan inmediatamente delante de sus costas y sobre los beneficios que de ellos se derivan. Pero dejó muchos aspectos para su ulterior desarrollo como ocurrió con las técnicas de ordenación a utilizar en el caso de poblaciones compartidas y transzonales.[252]

En este sentido, a pesar de que las poblaciones de peces no reconocen límites marítimos, se partía del supuesto que la explotación de una población compartida fuese realizada por dos o más Estados, cada uno dentro de su respectiva ZEE, sugiriendo la responsabilidad de celebrar consultas en esos casos, sin entrar en detalles técnicos sobre el posible marco de un órgano consultivo y de su probable programa de trabajo.[253] Sin embargo, no se llegó a resolver del todo la forma en que las disposiciones de la Convención podrían conciliarse con

---

refiriendo; la segunda, es la mención a otras disposiciones distintas de los artículos 63 y 64 a 67, pues, aparte de ellos no hay ninguna otra disposición en la Convención donde se recojan estos intereses del Estado ribereño", vid, SOBRINO HEREDIA, J.M. La Expansión de las jurisdicciones de los Estados ribereños (la "jurisdicción rampante"). En: GONZALEZ LAXE, F., et al. Economía de pesca. La nacionalización del mar….op. cit., pp. 66-70.

[248] Vid. CASADO RAIGÓN, R. La pesca en alta mar, op. cit., pp. 17 y 20.

[249] Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., LÓPEZ VEIGA, E.C., REY ANEIROS, A. La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europa, op. cit., pp. 98-100. Al respecto, señalan que el no lograr dicho equilibrio se debe, "principalmente, porque el espíritu de la CONVEMAR y las nuevas tendencias de algunos Estados avanzan por caminos diferentes. En la evolución reciente el Derecho internacional del mar ha tomado cuerpo una preocupación cada vez mayor por las pesquerías en alta mar, adquiriendo una importancia sin precedentes. Esto se ha reflejado en la práctica unilateral y multilateral de los Estados, así como en los debates en el seno de las NU y sobre todo de la FAO".

[250] Vid. TREVES, T. La codification du droit international: l´expérience du droit de la mer, en SFDI: La codification du droit international, Paris, 1999, pp. 309-318.

[251] Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M. La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros dela alta mar, Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, vol. II, 1998, pp. 429-525.

[252] Vid. CADDY, J.F., GRIFFITHS, R.C. Recursos marinos vivos y su desarrollo sostenible: perspectivas institucionales y medioambientales. FAO Documento Técnico de Pesca, No. 353. Roma, FAO, 1996, 191 pp.

[253] Ibíd.

los factores técnicos que aseguren la conservación de los recursos en el caso de que una población compartida se halle a caballo de dos o más ZEE o que se desplace entre ellas.[254]

Por otra parte, la evolución jurídica para las medidas del Estado rector del puerto para combatir la pesca INDNR, empezó con la CONVEMAR. Esta Convención estableció la base jurídica internacional para la protección y el uso de los recursos biológicos y constituye el punto de partida para la mayor parte de los instrumentos internacionales de pesca, vinculantes y voluntarios, tales como los adoptados por la FAO y las resoluciones pesqueras de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Sin embargo, no llega a establecer las medidas que se deben adoptar por el Estado rector del puerto en materia de pesca INDNR. El artículo 218 tan solo estipula medidas del Estado rector del puerto fundamentalmente relacionadas con el cumplimiento de las normas contra la contaminación del mar. Se trata de un aspecto relacionado con el medio ambiente más que con la pesca, pensado más bien para los buques mercantes. Por tanto, la Convención de 1982 no contiene medidas del Estado rector del puerto utilizadas como instrumentos para promover la ordenación de la pesca. Para ello, hay que recurrir a los instrumentos vinculantes y no vinculantes posteriores a dicha Convención.[255]

En conclusión, la CONVEMAR emplaza a los Estados para que incorporen a su ordenamiento interno las medidas de gestión responsable de los recursos pesqueros, tanto en sus zonas exclusivas como en alta mar, así como la competencia para cooperar con terceros países y organismos internacionales con la finalidad de conservar y proteger los recursos vivos. Es decir, el principio esencial establecido en estas disposiciones es que todos los Estados tienen el deber de adoptar medidas adecuadas para asegurar la gestión sostenible de los recursos marinos y de cooperar unos con otros para este fin.

3.2.2 La cooperación internacional en materia pesquera

La noción de cooperación internacional puede ser definida como "la acción coordinada de dos o varios Estados con vistas a alcanzar resultados que ellos consideran deseables".[256] Se trata de lograr, a través de una conjunción de esfuerzos, intereses colectivos y una cooperación institucionalizada, una vía adecuada en orden a la satisfacción de esos intereses.[257] No obstante, el deber de cooperar no es nuevo en las relaciones internacionales, sino que ha tenido un reconocimiento en el campo del Derecho internacional del medio ambiente, incluyendo la conservación y la protección de los recursos vivos. Así, puede considerarse que la obligación de cooperar internacionalmente en la protección del medio ambiente es una norma jurídica consuetudinaria de eficacia universal cuyo fundamento se encuentra en la obligación de actuar de buena fe.[258] No obstante, hoy en día está fuera de toda duda el hecho de que la obligación de cooperar abarca el deber de todo Estado de informar a los demás Estados de cualquier actividad que pueda poner en peligro el medio ambiente.

---

[254] Vid. CADDY, J.F. Some considerations relevant to the definition of shared stocks and their allocation between adjacent economic zones. FAO Fish. Circ. (749), 1982, 40 pp.; y GULLAND. Some problems of the management of shared stocks. FAO Fish. Tech. Pap., (206), 1980, 22 pp.

[255] Referidos fundamentalmente al Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993; al Acuerdo de Nueva York de 1995; al PAI-Capacidad de 1999; al PAI-INDNR de 2001; al Modelo de medidas contra la pesca INDNR de 2005; y al Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto para combatir la pesca INDNR de 2009.

[256] Definición obtenida de BASDEVANT, J. Dictionnaire de la terminologie du Droit International, Paris, 1990.

[257] Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M. El Derecho Internacional de la cooperación: algunas reflexiones. En: ALDECOA LUZARRAGA, F. (Coord.). La cooperación internacional, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del país Vasco, 1993, p. 28.

[258] Esta obligación fue enunciada en 1972, en el principio 24 de la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano. En cuanto al concepto y la evolución de la obligación de cooperar en temas ambientales, puede verse: BOU FRANCH, V. Consideraciones en torno a las obligaciones de cooperar y prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos. En: Estudios de Derecho Mercantil. Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pont, tomo 1, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 517-560.

En este sentido, un aspecto importante derivado del artículo 116 de la CONVEMAR es precisamente el de la cooperación para lograr la conservación de los recursos vivos en la mar. Además, el primer inciso del artículo 118 establece la obligación genérica de cooperar en la conservación y administración de los recursos vivos en las zonas de la alta mar, obligación que implica a todos los Estados, no haciendo ninguna distinción entre los mismos. Por tanto, el deber de cooperar se impone tanto a los Estados ribereños, aunque sus nacionales no se dediquen a la pesca en la alta mar, como a los Estados con flotas pesqueras a distancia, incluyendo también a los nuevos participantes en una determinada pesquería en alta mar. Tal y como ha sido afirmado por la doctrina, la cooperación representa el instrumento más adecuado para lograr los objetivos de la conservación y de la explotación racional de los recursos pesqueros.[259] A pesar de esto, es necesario precisar el alcance concreto de esta obligación general de cooperación, así como determinar que obligaciones específicas se imponen a los Estados, ya que el citado artículo 118 no proporciona las pautas para hacer efectiva la cooperación internacional.[260] Así, la Convención exige la cooperación internacional para reglamentar determinadas especies, pudiendo lograrse tanto a través de la cooperación institucional, es decir, aquélla que tiene lugar a través de las organizaciones internacionales de pesca, como a través de las negociaciones directas de los Estados con miras a adoptar un instrumento normativo apropiado. En consecuencia, han sido establecidos acuerdos y organizaciones internacionales de pesca en determinadas regiones marítimas, englobando en su ámbito de aplicación cada vez más amplias extensiones de alta mar.

Por otra parte, el propio artículo 116 subordina el derecho de pesca en alta mar, tanto a las obligaciones convencionales que los Estados hayan asumido, como a los derechos, deberes e intereses de los Estados ribereños que se estipulan en los artículos 63.2, 64 y 67 de la CONVEMAR. Esto significa que los Estados que se dedican a la explotación de los recursos a los que se refieren estos artículos, deben cooperar de conformidad con los acuerdos previstos en ellos y bajo las condiciones que en ellos se establece, incluyendo la cooperación con las organizaciones internacionales, con independencia de su pertenencia o no a la organización. Además, la Convención establece el deber de cooperar para evitar el abuso de la pesca en las zonas de alta mar adyacentes a las ZEE de los Estados ribereños y reducir las consecuencias negativas para los recursos marinos vivos de dichas ZEE.[261] En el caso de las especies altamente migratorias, el artículo 94 impone una obligación de cooperación a los Estados ribereños y a los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región dichas especies, con el fin de asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de las especies

[259] Vid. SCOVAZZI, T. Il regime giuridico di alcune specie marine migranti, Riv. Dir. Int., 4, 1983, p. 842.

[260] El artículo 118 establece la obligación en concreto de negociar con los Estados cuyos nacionales explotan idénticos recursos o pescan en la misma zona de la alta mar. La explotación, bajo estas condiciones es la única premisa requerida para la obligación de cooperar. Si existe una diferencia de opiniones respecto a si se aplica o no la obligación de cooperar, el Estado que discute la aplicación de la obligación de cooperar tendrá que probar que las condiciones del artículo 118 no se cumplen. Puede verse al respecto: HEY, E. The provisions of the United Nations Law of the Sea Convention on fisheries resources and current international fisheries management needs. In: HEY, E., BURKE, W., PONZONI, D., SUMI, K. The regulation of driftnet fishing on the high seas: legal issues, FAO Legislative Study No. 47, Rome, FAO, p. 4.

[261] Vid. PASTOR RIDRUEJO, J.A. La jurisdicción rampante de los Estados ribereños sobre la pesca en alta mar. En: Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco, Madrid. Ed. Tecnos, pp. 522-523. Hay que destacar también que el párrafo 2 del artículo 63 de la CONVEMAR, por ser la disposición clave en la reglamentación de las poblaciones de peces transzonales. Este artículo impone la obligación al Estado ribereño y a los Estados que pesquen el alta mar poblaciones de peces que se encuentran tanto en las ZEE como en un área más allá de ésta y adyacente a ella, de procurar acordar las medidas necesarias para la conservación de estas poblaciones de peces (ya sea directamente a través de tratados bilaterales, o por medio de las organizaciones subregionales o regionales de pesca. A este respecto, puede verse, entre otros: MESEGUER SÁNCHEZ, J.L. Le régime juridique de l´exploitation des stocks communs de poissons au-delà des 200 milles, ADFI, 28, 1982, pp. 888 y ss.; y DE YTURRIAGA BARBERÁN, J.A. Los mares presenciales del dicho al hecho no hay tanto trecho, AHLADI, 12, 1995, p. 393.

altamente migratorias, tanto dentro como fuera de la ZEE.[262] Sin embargo, no existe la obligación de adoptar las mismas medidas de conservación a lo largo del recorrido migratorio de estas especies, es decir, tanto en alta mar como en el interior de la ZEE.

En lo que respecta a las especies anádromas, el artículo 66 establece que los Estados ribereños en cuyos ríos se originan dichas especies tienen la responsabilidad de tomar todas las medidas apropiadas para su pesca en las aguas en dirección a tierra a partir del límite exterior de su ZEE. La pesca debe realizarse dentro de la ZEE mediante la autorización del Estado ribereño.[263] Más allá de la ZEE los Estados deben celebrar consultas para llegar a un acuerdo sobre las condiciones de dicha pesca. Por otra parte, la pesca de especies catádromas establecida en el artículo 67 sólo está permitida en las aguas en dirección a tierra a partir del límite exterior de la ZEE, siendo el Estado donde las poblaciones pasen la mayor parte de su ciclo vital, el responsable de su administración. Al contrario de lo que sucede con las especies anádromas, este artículo no contempla la obligación de celebrar consultas para establecer las condiciones de pesca en alta mar.[264]

Por último, la proliferación de los acuerdos regionales de pesca y la progresiva institucionalización de la pesca en alta mar, representa otro apartado relevante en la gobernanza de los océanos. Ya en el articulado de la Convención de 1958, aunque no mencionaba a las organizaciones internacionales de pesca, flotaba el reconocimiento de las mismas como vehículos apropiados para que los Estados cumplan su deber de cooperación internacional en materia de conservación de los recursos vivos.[265] Posteriormente, al adoptarse la Convención de 1982, la relevancia de su papel se ha visto incrementada.

3.3 EL ACUERDO DE NUEVA YORK DE 1995

El Acuerdo para la aplicación de las disposiciones de la CONVEMAR, relativas a la conservación y ordenación de poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias de 1995, tiene su origen en la inquietud de varios países ribereños que se enfrentaban a la creciente actividad no regulada de las flotas pesqueras a distancia en las zonas adyacentes a sus ZEE.[266] Este instrumento, complejo y vinculante, que entró en vigor en diciembre de 2001, fue elaborado a solicitud de la Asamblea General de las Naciones Unidas como resultado directo de la CONVEMAR y adopta una enorme influencia sobre la pesca retomando algunos aspectos de dicha Convención.[267] El Acuerdo supuso un avance en la elaboración de un régimen jurídico para la ordenación de la pesca, debido a que el marco

[262] Aunque la CONVEMAR no define que se entiende por especies altamente migratorias, esta omisión queda suplida en la lista del Anexo I. Sin embargo, en el caso de las de las poblaciones de peces transzonales regulado en el artículo 63.2 no se hace referencia a la cooperación entre los Estados interesados más que en la zona de la alta mar adyacente a la ZEE. Otra diferencia con el régimen previsto para las poblaciones de peces transzonales es que, en el caso de las especies altamente migratorias, la cooperación no se requiere sólo para asegurar la conservación, sino también para promover el objetivo de su utilización óptima en el conjunto de la región.

[263] Se consideran especies anádromas aquéllas que, después de pasar la primera etapa de su existencia en los ríos, emigran al mar y vuelven a su río de origen para desovar.

[264] Se consideran especies catádromas aquellas especies que viven en el agua dulce y se reproducen en el mar. Vid. CHURCHILL, R.R., LOWE, A.V. The Law of the Sea, Manchester, Manchester University Press, 1985, p. 208.

[265] Vid. MESEGUER, J.L., BERMEJO, V. Participación de España en las Organizaciones Internacionales de Pesca, En: POCH, A. (ed.), La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española, vol. 1, 2ª Parte, op. cit., p. 93.

[266] Vid. FAO y ONU. Instrumentos Internacionales de Pesca con Índice: Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Nueva York, EE.UU., ONU, 1998, 110 pp.

[267] Este Acuerdo se abrió a la firma el 4 de diciembre de 1995, inmediatamente después de la adopción del Código de Conducta por la Conferencia de la FAO. Entró en vigor en diciembre de 2001, después del depósito del 13° instrumento de ratificación o de adhesión. Las condiciones para la adhesión se pueden encontrar en: www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm.

jurídico formado por la Convención de 1982 estaba limitado en su aplicación por prácticas de Estados que ignoraban el alcance normativo de su artículo 87.[268]

El Acuerdo de Nueva York descansa sobre tres pilares fundamentales.[269] En primer lugar, establece los principios relativos a la conservación y ordenación de las especies, entre ellos, el criterio de precaución.[270] El segundo pilar busca garantizar que las medidas de conservación y ordenación sean cumplidas y no sean menoscabadas por los barcos de pesca. Para ello, se mantiene la responsabilidad primaria del Estado del pabellón y se establece el marco para la acción de otros Estados distintos al del pabellón. Por último, el tercer pilar trata el arreglo pacífico de las controversias, prevista en la parte VIII de dicho Acuerdo.[271]

Este Acuerdo abarca las poblaciones de peces altamente migratorias que periódicamente recorren grandes distancias en alta mar y en áreas sujetas a jurisdicción nacional, como son el caso del atún, el pez espada y el tiburón oceánico. Además, se refiere también a las poblaciones de peces que se encuentran en la ZEE de un país y en las zonas de alta mar adyacentes. En el marco del Acuerdo, las organizaciones regionales y subregionales, y los acuerdos regionales de ordenación pesquera son el principal canal para la cooperación entre los Estados ribereños y los Estados donde se practica la pesca en cuanto a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. A su vez, su artículo 36 estipula la realización de una Conferencia de revisión, siendo la primera convocada en mayo de 2006, con el objetivo de examinar la idoneidad de sus disposiciones en torno a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces, los mecanismos de cooperación internacional, el nivel de cumplimiento del sistema de control y vigilancia, y los Estados terceros y en desarrollo. La Conferencia de revisión acordó la necesidad de elaborar, a través de la FAO, un acuerdo internacional vinculante sobre medidas del Estado rector del puerto. Dicha Conferencia se reanudó en mayo de 2010 y abordó aspectos similares a la Conferencia de revisión de 2006.[272]

La aplicación del Acuerdo se basa en mecanismos para la cooperación internacional. Su cometido es fundamentalmente unir a los Estados ribereños y a los Estados terceros para que cooperen en un único órgano regional o subregional, que garantice que las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias estén sujetas a ordenación. Por tanto, este Acuerdo se concentra en la conservación y ordenación a largo plazo de algunas de las principales pesquerías comerciales del mundo, y consolida algunas disposiciones de la CONVEMAR relacionadas con la ordenación de poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias, en particular, los artículos 63, 64 y 116 a 120.[273] La comunidad internacional consideró necesaria la elaboración de estos artículos en el Acuerdo, debido a que la Convención de 1982 apenas establecía medidas prácticas sobre cómo lograr una ordenación eficaz.

Sin embargo, el Acuerdo de 1995 contempla una serie de cuestiones delicadas de naturaleza jurisdiccional, relacionadas con la interrelación entre las zonas de pesca bajo jurisdicción nacional y las de alta mar, y la necesidad de garantizar la compatibilidad de las

[268] El artículo 87 de la CONVEMAR proclama que "La libertad de la alta mar se ejercerá en las condiciones fijadas por esta Convención y por otras normas de derecho internacional".
[269] Vid., párrafos 2 y 3 del Preámbulo del Acuerdo de Nueva York.
[270] Vid., artículo 6 del Acuerdo; GREENPEACE INTERNATIONAL. Closing Statement by Greenpeace International to the Conference on Straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, 4 august 1995, 2 pp.; y NGO Declaration in support of urgent, global fisheries reforms: a call for action by environmental, fish worker, and other NGOs, July 1995, 6 pp.
[271] Ver los artículos 27 a 32 del Acuerdo de Nueva York de 1995.
[272] El informe sobre la Conferencia de revisión, para los períodos de sesiones de 2006 y 2010 se encuentra en Internet, en: www.un.org/Depts/los/convention_agreements/review_conf_fish_stocks.htm.
[273] Sin embargo, en la Conferencia de revisión del Acuerdo sobre las poblaciones de peces de 2006, se llegó a debatir que el Acuerdo también fuera aplicable, además de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios, a la ordenación de poblaciones esporádicas de peces en alta mar.

medidas de ordenación. La aplicación del Acuerdo depende del grado de cooperación regional, y los Estados del pabellón están obligados a garantizar que sus buques pesqueros estén autorizados a pescar en alta mar y que no debiliten las medidas de ordenación regionales. Por tanto, las normas para el cumplimiento del Acuerdo requieren que los Estados cooperen a nivel internacional para la consecución de los objetivos de dicho Acuerdo.[274]

Finalmente, el Acuerdo ha encontrado cada vez más aceptación por parte de los países pesqueros del mundo.[275] Hoy en día, gran número de Estados han llegado a incorporar a sus respectivas leyes y reglamentos las disposiciones de este Acuerdo. Sin embargo, Guinea Bissau, al igual que la mayoría de los países costeros de África Occidental, no llegó a ratificar o adherirse a dicho instrumento internacional. Sin embargo, después de la CONVEMAR, el Acuerdo de Nueva York está considerado como uno de los tratados multilaterales más importantes para la conservación y ordenación de la pesca de altura. En realidad, el derecho de la pesca en alta mar, establecida en la CONVEMAR, resultó insuficiente por el nuevo panorama que se estaba dibujando a partir de su publicación y por la imprecisión de algunas de sus disposiciones. Por tanto, una regulación más precisa era necesaria y este Acuerdo vino a concretar, en parte, el vacío que la Convención estaba generando. A pesar de ello, la literatura demuestra que el Acuerdo adopta aspectos positivos en cuanto a su causa, pero no tanto, en cuanto a los resultados en algunas de sus disposiciones, lo que motivó su revisión en los años 2006 y 2010 con el objeto de examinar la idoneidad práctica de sus disposiciones.[276]

3.3.1 Los principios de conservación y ordenación

En primer lugar, cabe destacar el objetivo perseguido por el Acuerdo en su artículo 2 "[…] asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias mediante la aplicación efectiva de las disposiciones pertinentes de la Convención". De este objetivo se deduce que no se trata tanto de la aplicación directa de los artículos 63 y 64 de la CONVEMAR sobre las especies transzonales y altamente migratorias, sino de la aplicación de todas aquellas disposiciones pertinentes de dicha Convención, entre las que se encuentran estos artículos. Para la consecución de este objetivo, la actuación de los Estados costeros y de aquellos que pescan en alta mar, debe basarse en los principios marcados en el artículo 5. Es decir, los Estados deberán cumplir con su deber de cooperar de conformidad con la Convención, adoptando, entre otras, medidas que aseguren la sostenibilidad a largo plazo de tales poblaciones y promover su aprovechamiento óptimo; preservar o restablecer las poblaciones a niveles que produzcan el rendimiento máximo sostenible con arreglo a factores ambientales y económicos; aplicar el criterio de precaución; prevenir la pesca excesiva y el exceso de capacidad para asegurar que el esfuerzo de pesca sea compatible con el aprovechamiento

[274] En el Acuerdo de Nueva York no se utiliza el término "pesca-INDNR" debido a que se empezó a utilizar a partir de 1997 en la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Vid. DOULMAN, D.J., SWAN, J. Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Antecedentes y guía de aplicación, op. cit.

[275] Hasta la actualidad, el Acuerdo de Nueva York cuenta con 82 partes. Se detectan importantes ausencias de países extranjeros que faenan en las costas de África Occidental como Corea y China. Esta última solo aparece registrada su firma de 06.11.96. A nivel de países de la región occidental de África se muestran ausencias de países como Cabo Verde, Gana, Guinea Conakry o Guinea Bissau que tan solo aparece su firma en 04.12.95. Información disponible en http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm.

[276] Vid. CASADO RAIGÓN, R. El derecho de la pesca en alta mar y sus últimos desarrollos. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1995, pp. 97-135; IGLESIAS BERLANGA, M. La regulación jurídica de los recursos vivos de la alta mar: especial referencia a los intereses españoles, Ed. Dilex, Madrid, 2003. También puede verse al respecto, FAO. Examen de la situación mundial de las especies altamente migratorias y las poblaciones transzonales. Documento Técnico de Pesca, No. 337. Roma: FAO, 1994; y NACIONES UNIDAS. Elementos para evaluar la idoneidad y eficacia del Acuerdo. (A/CONF.210/2006/5), 2006.

sostenible de los recursos pesqueros; tener en cuenta los intereses de los pescadores que se dedican a la pesca artesanal y de subsistencia; y poner en práctica y hacer cumplir las medidas de ordenación mediante sistemas eficaces de seguimiento, control y vigilancia. En definitiva, al igual que la valoración realizada por Iglesias Berlanga, consideramos que la finalidad de estos estándares mínimos de ordenación reside en asegurar la supervivencia a largo plazo de los stocks mediante su aprovechamiento sostenible; garantizar que las medidas adoptadas se basen en datos científicos fidedignos y fomentar el seguimiento del principio de precaución en los términos del artículo 6 del Acuerdo.[277]

Entre los principios enumerados en el artículo 5, tiene especial consideración el criterio de precaución establecido posteriormente en el artículo 6.[278] El Acuerdo no llega a definir este criterio, limitándose a establecer en que ámbitos debe ser aplicado por los Estados, exigiéndoles que ordenen las poblaciones de peces utilizando la mejor información científica disponible y, en caso de no disponer de dicha información, deberán ser prudentes sin que esa falta de información sea alegada con el fin de aplazar la adopción de medidas.[279] En este sentido, los Estados deberán establecer niveles de referencia para cada población de peces, así como las medidas que tengan que tomarse cuando se rebasen estos niveles. Sin embargo, es precisamente en este apartado donde surge un problema que consideramos de interés para esta investigación, al comprobar que, tanto en la CONVEMAR como en los tratados que establecen las OROP, los científicos llegan a cuestionar la sostenibilidad del régimen de ordenación basado sólo en el RMS.[280] En este sentido, Larkin llegó a señalar la creciente toma de conciencia en la comunidad científica de los defectos y limitaciones de dicho RMS.[281]

En las pesquerías, el criterio de precaución implica el desarrollo de políticas y estrategias de ordenación que expliquen los riesgos e incertidumbres inherentes. "El nivel de referencia es un valor estimado obtenido mediante un procedimiento científico convenido que corresponde a la situación del recurso y de la pesquería y que puede utilizarse como orientación para la ordenación de las pesquerías".[282] La idea de utilizar dos niveles de referencia para la ordenación pesquera puede resultar muy útil para este enfoque. En este sentido, el Acuerdo establece que deberían utilizarse dos tipos de niveles de referencia: de conservación o límite y de ordenación u objetivo. El nivel de referencia de límite está enfocado a contener la captura dentro de los límites biológicos, mientras que el nivel de referencia de objetivo está orientado al cumplimiento de los objetivos de ordenación, tales como los resultados biológicos, sociales y económicos.[283] Por tanto, utilizar el RMS como único objetivo de ordenación en el que se establece una captura fija aplicable año tras año, es un problema al ignorar los cambios en el medio ambiente marino y al basarse en información escasa. De este modo, el Anexo II del Acuerdo proporciona una guía sobre la ordenación preventiva de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias, reflejando que la utilización de niveles de referencia de objetivo y límites ayudan a amortiguar la posibilidad de

[277] Vid. IGLESIAS BERLANGA, M. Aspectos jurídicos del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias. Revista Galega de Economía, vol. 18, núm. 1, 2009, p. 2.
[278] Este artículo habla de que los Estados aplicarán este criterio "generalmente" y no siempre, lo cual no parece muy acertada.
[279] Yturriaga Barberán llega a decir "no define lo que por tal criterio se entiende". Vid. YTURRIAGA BARBERÁN, J.A. Acuerdo de 1995 sobre conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. A.A.D.I., vol. VII, 1977, p. 37.
[280] Vid. PAMELA, M. A New Role for MSY in Single-Species and Ecosystem Approaches to Fisheries Stock Assessment and Management. Fish and Fisheries 2:4, 2001.
[281] Vid. LARKIN, P.A. An Epitaph for the Concept of Maximum Sustainable Yield. Transactions of the American Fisheries Society 106(1), 1977, pp. 1-11.
[282] Vid. Párrafo 1, anexo II del Acuerdo de Nueva York.
[283] Términos definidos en el párrafo 2, anexo II del Acuerdo de Nueva York.

sobreexplotación, permitiendo que los gestores de las pesquerías respondan a cambios inesperados en el estado de una población antes de que la salud del recurso esté amenazada.

Además, el criterio precautorio es un concepto en fase de desarrollo, cuya evolución dependerá de los resultados que obtengan los científicos y gestores de su aplicación a la ordenación de la pesca.[284] Por otra parte, a pesar de la oposición de determinados Estados, el Acuerdo contempla la tesis defendida por la UE relativa a la unidad biológica de las especies dentro y fuera de la ZEE. De este modo, el artículo 7 reconoce la obligación que tienen los Estados costeros y los que pescan en alta mar, de cooperar para lograr medidas compatibles con respecto a las poblaciones que se encuentran entre alta mar y la ZEE, teniendo en cuenta el criterio precautorio. En nuestra opinión, la adopción de esta medida nos parece acertada, a pesar de que esta disposición cause la impresión de que el Acuerdo pueda estar orientado a servir más a los intereses de los Estados costeros que a los Estados de pesca a distancia.[285] Por ejemplo, en las poblaciones de peces altamente migratorias cuyo ciclo abarca varias ZEE y la alta mar adyacente, no sería prudente establecer distintas medidas de ordenación según la ZEE. Sin embargo, este artículo tiene una importante ausencia al adoptar las medidas compatibles, reconociendo que los Estados asegurarán que las medidas implantadas para la alta mar no menoscaben la eficacia de las medidas establecidas para las ZEE. De este modo, se reconoce un derecho que beneficia sólo a los Estados costeros, debido a que el Acuerdo no contempla la obligación de evaluar el impacto negativo que las medidas establecidas en la ZEE pudieran tener en la conservación de los recursos en alta mar.[286] En nuestra opinión, tal como afirma Orrego Vicuña en relación a este artículo 7, el elemento fundamental de todo el régimen aplicable a alta mar será la política de conservación que adopte el Estado ribereño, quedando en un segundo plano la cooperación institucional.[287]

3.3.2. El cumplimiento de las medidas de ordenación y el arreglo de controversias

El Acuerdo de 1995 determina en su artículo 18 las responsabilidades del Estado del pabellón, imponiéndole el deber de ejercer un control sobre sus buques en alta mar a través de un sistema de licencias y permisos, y autorizando a los buques que enarbolen su pabellón sólo en los casos en que pueda asumir eficazmente sus responsabilidades con respecto a tales buques en virtud de la CONVEMAR y del presente Acuerdo. A su vez, conforme al artículo 19, el Estado del pabellón debe investigar las actuaciones ilícitas que afecten a sus buques, con independencia del lugar donde hayan ocurrido, inspeccionando físicamente el buque e informando al Estado y a las ORP correspondientes que han denunciado dicha infracción, sobre la marcha y los resultados de la investigación. El Estado también velará por que el buque que haya cometido una infracción grave no realice actividades de pesca en alta mar, mientras no haya cumplido las sanciones pendientes. Además, tal como recoge el artículo 20, el Estado del pabellón es el principal responsable para asistir a otros Estados y ORP en la

[284] Un sector de la doctrina llegó a formular la hipótesis de que el criterio de precaución sea considerado como una norma internacional de carácter consuetudinario que vincule formalmente a todas las naciones. Vid. FREESTONE, D. The Precautionary Principle in International Law and Global Climate Change. En: CHURCHILL, R., FREESTONE, D. (ed.), 1991, pp. 21-36. Por otra parte, hay quienes estiman que la imposibilidad de encontrar ejemplos prácticos que rehacen la aplicación de este criterio o que aludan a la incertidumbre científica para legitimar su actuación, significa reconocer su vocación y aceptación universal. Vid. VAN DYKE, J.M. The Straddling and Migratory Stocks Agreement and the Pacific. IJMCL, 1996, vol. 11, pp. 406-415.

[285] Incluidas las interpretaciones de las disposiciones de la Convención de 1982, en particular, artículos 116 y 63.2.

[286] Vid. CASADO RAIGÓN, R. El Acuerdo de Nueva York sobre especies transzonales y altamente migratorias. Cuadernos de Derecho Pesquero, No. 2, pp. 49-60.

[287] Vid. ORREGO VICUÑA, F. El régimen de la pesca en alta mar y los derechos e intereses del Estado ribereño. SIMPOSIO ITALIANO-LATINOAMERICANO. Perspectivas del Derecho del Mar al alba del siglo XXI, IILA, Roma, 1998.

investigación de las infracciones alegadas y ambos deben ayudarse para identificar al buque infractor. En definitiva, el Acuerdo fortalece las obligaciones contempladas en los artículos 91 y 94 de la CONVEMAR y en el artículo III del Acuerdo de Cumplimiento de 1993.

Sin embargo, lo realmente novedoso de este Acuerdo es la posibilidad de que los Estados ejerzan su jurisdicción en alta mar sobre los buques que pesquen bajo pabellón de un tercer Estado. Tal como aparece recogido en los artículos 8.4, 20.7, 21 y 22, esta posibilidad propició uno de los temas más debatidos que llegó a generar un alto grado de desacuerdo. En una primera apreciación, el Acuerdo de 1995 parece vulnerar dos de los principios básicos que rigen en alta mar: la libertad de pesca y la jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón. Ambos codificados por la CONVEMAR en sus artículos 116 y 92.1 respectivamente.

En cuanto a la libertad de pesca en alta mar, en términos generales puede verse afectada por el artículo 8.4, al reconocer que únicamente los Estados miembros de una organización regional de pesca, que se comprometan a aplicar las medidas de conservación y ordenación establecidas por dichas organizaciones, tendrán acceso a los recursos de pesca a los que sean aplicables dichas medidas. O también el artículo 20.7 que legitima a los Estados que sean miembros de una ORP a tomar medidas para disuadir a los buques que no cumplan con las medidas de conservación y ordenación establecidas por esa organización para que no pesquen en alta mar hasta que el Estado del pabellón adopte las medidas apropiadas.[288]

En lo que respecta a la vulneración del principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón, el texto del Acuerdo establece que donde exista una ORP, las partes del Acuerdo que sean también partes de dicha organización, tendrán derecho a subir a bordo de los buques de otras partes del Acuerdo, sean o no miembros de dicha ORP. Es decir, en base al artículo 21, permite a los Estados distintos al del pabellón a tomar medidas contra un buque sin el consentimiento de éste. Este artículo, en sus párrafos 4 al 11, contempla el denominado sistema supletorio de inspección que permite a los Estados parte del Acuerdo y miembros de la ORP, visitar, subir a bordo e inspeccionar un buque de otro pabellón, exigiéndose únicamente como condición que se encuentre en una zona de la alta mar integrada dentro del ámbito de una ORP. Si existen razones fundadas para creer que ese buque pesquero ha cometido una infracción grave y el Estado del pabellón, tras ser notificado, no ha respondido al Estado inspector en un plazo de tres días laborales siguientes, el Estado inspector puede detener el buque y llevarlo a puerto. Esta actuación, tal como afirma Iglesias Berlanga, puede ser contraria al derecho vigente, al permitir al Estado inspector adoptar medidas de ejecución contra un buque sin el consentimiento del Estado del pabellón. El reducido margen de reacción concedido al Estado del pabellón puede poner en cuestión su efectividad cuando se trata de cumplir el amplio contenido establecido en el artículo 19 del Acuerdo. En consecuencia, podría llegar a entenderse que el Acuerdo puede incurrir en un incumplimiento de la CONVEMAR, al comprobar que, tal y como refleja su artículo 92.1"salvo en casos excepcionales previstos en los tratados internacionales o en este instrumento, los buques están sometidos, en alta mar, a la jurisdicción exclusiva del Estado de su bandera".[289] No obstante, si el Estado del pabellón considera que esas medidas han sido adoptadas sin su consentimiento, puede iniciar el mecanismo de solución de controversias.

Además, el Acuerdo podría quebrantar los principios fundamentales de Derecho internacional general. En este caso se trata de un principio general del derecho de los tratados conocido como *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, ampliamente respaldado por la práctica

[288] Vid. YTURRIAGA BARBERÁN, J.A. Acuerdo de 1995 sobre conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios, op. cit., pp. 48-52.
[289] Vid. IGLESIAS BERLANGA, M. Aspectos jurídicos del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias, op. cit., p. 13.

internacional, contemplado principalmente en el artículo 33 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, al reconocer que "un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento".[290]

Sin embargo, la disposición más controvertida la constituye el artículo 22.1 f), que legitima el uso de la fuerza por parte del Estado inspector, al afirmar que se evitará el uso de la fuerza salvo "cuando y en la medida en que ello sea necesario para garantizar la seguridad de los inspectores y cuando se obstaculiza a los inspectores en el cumplimiento de sus funciones. El grado de fuerza empleado no excederá el que razonablemente exijan las circunstancias". Este precepto parece entrar en contradicción con la propia CONVEMAR, tanto en lo que se refiere al principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón sobre sus buques en alta mar, como en relación al artículo 301 que prohíbe el uso de la fuerza en el mar. A su vez, este párrafo puede resultar contrario a los principios del ordenamiento jurídico internacional, tales como lo establecido en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas sobre la prohibición del uso de la fuerza. Tal como llegó a expresar la entonces Comisaria de Pesca, Emma Bonino, en la sesión de clausura de la Conferencia de Nueva York, el 4 de agosto de 1995 "En nuestros sistemas, sólo se puede utilizar la fuerza contra los civiles de conformidad con estrictas garantías jurídicas. El texto propuesto no suministra esas garantías".[291] En realidad, este párrafo conlleva una cierta discrecionalidad a favor del Estado inspector al tener la capacidad de decidir cuestiones tan trascendentes como cuándo ha de emplearse la fuerza y que grado de fuerza puede utilizarse.

Por otra parte, conforme al artículo 23, a los Estados rectores del puerto se le exige que fomenten medidas subregionales, regionales y mundiales de conservación y ordenación, evitando discriminar a los buques de ningún Estado. En este sentido, el Acuerdo establece los tipos de medidas que podrá adoptar un Estado mientras un buque pesquero se encuentra voluntariamente en puerto, entre las que se incluyen el derecho a inspeccionar los documentos, artes y aparejos de pesca y las capturas de los buques que se encuentran en sus puertos, pudiendo prohibir además el desembarque o el transbordo de los buques que han puesto en riesgo la efectividad de esas medidas regionales en alta mar. El uso del término "podrá" indica que queda a discreción del Estado rector del puerto el realizar o no las inspecciones. Sin embargo, el Acuerdo no llega a determinar el alcance y contenido de esas medidas y la referencia al ordenamiento internacional no resulta muy clara.[292] Este artículo pone en escena la soberanía que ejercen los Estados sobre sus puertos y contempla que el Estado rector del puerto tiene el derecho y el deber de adoptar medidas conforme al Derecho internacional, para promover medidas de ordenación en esas áreas.

En concordancia con lo expuesto, el Acuerdo fortalece a las OROP como el principal mecanismo para la cooperación internacional en materia de conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. Sin embargo, la adopción y puesta en práctica del Acuerdo ha generado una polémica como consecuencia de la extensión del ámbito de aplicación de las obligaciones que se imponen en dicho Acuerdo y debido también a las diferencias de interpretación que ciertas cláusulas generan entre ciertos grupos de

[290] Este principio puede verse afectado por el Acuerdo al contener normas que adoptan medidas que necesariamente deben ser aplicadas por todos los Estados, sean o no sean partes de dicho Acuerdo, tales como las estipuladas en los artículos 18.1, 18.2, 18.3, 21.3 y 22. Del mismo modo, otros artículos del Acuerdo determinan la aplicación de las medidas de conservación y ordenación adoptadas por las ORP por todos los buques aunque el Estado al que pertenece no sea miembro de la ORP. Estamos, en este caso, ante los artículos 17.1, 17.2 y 21.1.

[291] Vid. YTURRIAGA BARBERÁN, J.A. Acuerdo de 1995 sobre conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios, op. cit., p. 51.

[292] Vid. Artículo 116 de la CONVEMAR de 1982; e IGLESIAS BERLANGA, M. Aspectos jurídicos del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias, op. cit., p. 14.

Estados, impidiendo un número de ratificaciones o adhesiones más amplio.[293] En este sentido, mantenemos el argumento planteado por PUEYO LOSA, "[…] conforme a estas reflexiones, y al clarificarse expresamente en el propio Acuerdo el alcance del mismo respecto a los Estados no Parte, resulta, a nuestro parecer, pacífica la idea de que solo los Estados Partes en el Acuerdo quedan sujetos a la obligación firme y precisa de cooperar con la Organización correspondiente, con la consiguiente consecuencia, en caso contrario, de prohibición de acceso a los recursos de pesca en el área gestionada por dicha Organización".[294]

Por otra parte, la inclusión de un sistema de arreglo de controversias, previsto en los artículos 27 a 32 de la parte VIII del Acuerdo, supone un avance positivo. De este modo, este Acuerdo se remite a la Parte XV de la CONVEMAR que se aplicará *mutatis mutandi* a las controversias sobre interpretación y aplicación, así como a las relativas a la interpretación de un acuerdo regional o subregional de pesca en el que participen los Estados parte del Acuerdo.[295] En este sentido, los Estados pueden elegir entre las diferentes opciones recogidas en la CONVEMAR, independientemente de que sean o no partes en el mismo.[296] Por tanto, las disposiciones sobre solución de controversias contempladas en la Convención serán aplicables aunque se trate de Estados no partes de la misma. Además, conforme al artículo 7.4, el Acuerdo también prevé el recurso a estos procedimientos por parte de cualquiera de los Estados interesados, en caso de no adoptarse medidas compatibles de ordenación en un plazo razonable.

Finalmente, la Parte VII del Acuerdo aborda las necesidades de los Estados en desarrollo, reconociendo sus necesidades especiales, las formas de cooperación con los Estados en desarrollo, y la asistencia especial en la aplicación del Acuerdo.[297] El artículo 24 requiere que los Estados tengan en cuenta la vulnerabilidad de los Estados en desarrollo, evitar los efectos perjudiciales sobre la pesca artesanal y asegurar que las medidas no desplacen la mayor parte del esfuerzo de conservación a los Estados en desarrollo. En este sentido, a los Estados en desarrollo les preocupaba quedar desfavorecidos por este Acuerdo, debido a tener que asumir unas tareas técnicas y administrativas costosas.[298]

Por su parte, el artículo 25 aconseja a los Estados a cooperar para aumentar la capacidad de los Estados en desarrollo en la ordenación de las poblaciones de peces, facilitar su participación en la pesca en alta mar y en el trabajo de las ORP. Además, reconoce la necesidad de impulsar la cooperación para cubrir aspectos como el desarrollo de recursos humanos, financieros, técnicos, o la transferencia de tecnología y servicios de asesoría,

---

[293] Vid. PUEYO LOSA, J. Derecho del Mar y libertad de pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. (Coordinadores científicos), La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos, Iustel, op. cit., p. 164.

[294] Ibíd., p. 167; y FRANCKX, E. Pacta terttis and the Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the conservation & management of straddling fish stocks & highly migratory fish stock. FAO legal papers, online 8, junio de 2000, pp. 14 y 22; HAYASHI, M. The 1995 Agreement on the Conservation and Management of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: Significance for the Law of the Sea Convention, 29 Ocean and Coastal Management, 1995, p. 66; y DADOR VIDAS. IUU Fishing or IUU Operations. Some Observations on Diagnosis and Current Treatment, in Bringing New Law to Oceans Waters, CARON, D.D./SCHEIBER, H.N. (edts.) Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, p. 136.

[295] Vid. Artículo 30 del Acuerdo de Nueva York.

[296] Además de los procedimientos judiciales formales de los Tribunales Internacionales de Justicia y el Tribunal del Derecho del Mar, la CONVEMAR permite varios medios pacíficos de arreglo de controversias, tales como: los mecanismos que deben establecerse en los acuerdos regionales, según el artículo 282 de la CONVEMAR; la conciliación obligatoria de acuerdo con el artículo 297; el procedimiento arbitral del Anexo VIII; y un tribunal arbitral del Anexo VII.

[297] El Acuerdo de 1995 prevé ciertas formas de cooperación y la previsión de una asistencia especial para que los Estados en desarrollo cumplan con sus obligaciones. Véase la parte VII, artículos 24 a 26 y el artículo 1.2 del Anexo I.

[298] Además del Acuerdo de 1995, durante las negociaciones del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009, algunos países desarrollados también expresaron preocupaciones sobre el aumento de la carga administrativa asociada con la aplicación del Acuerdo.

requiriendo que la asistencia se oriente a mejorar la ordenación, la investigación científica, el control y vigilancia, el desarrollo de capacidades, la elaboración y financiación de programas de observadores y el acceso a la tecnología.[299] Sin embargo, no existe referencia alguna a los aspectos sociales, económicos, jurídicos e institucionales de la ordenación pesquera.

Por último, el artículo 26 contempla la asistencia especial a los países en desarrollo y al establecimiento de un fondo especial. Sin embargo, la importancia de este fondo queda mermada en el segundo párrafo al destacar que la comunidad internacional debe ayudar a los países en desarrollo a establecer nuevas ORP para la ordenación de las poblaciones de peces. No obstante, este Acuerdo va más allá del Acuerdo de cumplimento, al contemplar la exigencia de crear un fondo para ayudar a estos países a aplicar dicho Acuerdo.[300] Este fondo recibió entre 2005 y diciembre de 2010, la cantidad de 984 045 USD como contribución de los donantes para apoyar la aplicación del Acuerdo de 1995.[301] No obstante, no existen evaluaciones de este fondo para determinar el nivel de eficacia en apoyo a la aplicación del Acuerdo.

3.4 EL ACUERDO DE CUMPLIMIENTO DE LA FAO DE 1993

El Acuerdo de la FAO para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar (conocido como Acuerdo de Cumplimiento), tiene su origen en la Declaración de Cancún de 1992 y en la preocupación expresada en el Capítulo 17 de la Agenda 21.[302] Ante esta iniciativa, por medio de la Resolución 15/93, la FAO aprobó el texto del Acuerdo que forma parte integral del Código de Conducta, entrando en vigor en abril de 2003, una vez que 25 Partes habían depositado sus instrumentos de ratificación.[303] En la actualidad cuenta con 40 aceptaciones.[304] Este Acuerdo ha sido acogido de forma favorable por varios de Estados, tanto por su contenido, como por la rapidez de su negociación.[305]

---

[299] Vid. HAYASHI, M. The role of the United Nations in Managing the World´s fisheries, op. cit., p. 14.

[300] En noviembre de 2003 la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/RES/58/14, estableció un Fondo de Asistencia de la Parte VII que logró operar con éxito desde su instauración en 2005.

[301] Este Fondo es administrado por la FAO. Vid. FAO. Informe sobre el Fondo de Asistencia de la Parte VII preparado para la Conferencia de revisión de mayo de 2010 sobre el Acuerdo de la ONU sobre las poblaciones de peces. Documento disponible en: www.un.org/Depts/los/convention_agreements/fishstocktrustfund/fishstocktrustfund.htm.

[302] Vid. FAO. Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar. Roma, FAO, 1995, 12 pp.

[303] El Acuerdo de cumplimiento es una parte integrante del Código de conducta, si bien, son diferentes en cuanto a la condición jurídica. Véanse el Preámbulo del Acuerdo, y la Resolución 15/93 de la Conferencia de la FAO.

[304] El listado de los países que han aceptado el Acuerdo de Cumplimiento está disponible en: www.fao.org/Legal/treaties/012s-e.htm. El índice de depósito de instrumentos de aceptación del Acuerdo de Cumplimiento ha sido bajo y lento. Sin embargo, la FAO sigue animando a sus Miembros a convertirse en Partes del Acuerdo como medio para mejorar la ordenación pesquera en alta mar y combatir la pesca INDNR. Por otra parte, de conformidad con lo estipulado en el Artículo XI.1, el Acuerdo entró en vigor el 24 de abril de 2003, fecha en que el Director General recibió el 25º instrumento de aceptación. El Acuerdo fue registrado en la Secretaría de las Naciones Unidas con el Nº 39486 el 1 de agosto de 2003. El texto de este Acuerdo puede verse en http://www.fao.org/fi. Al igual que otros instrumentos de la FAO en materia pesquera, éste es un instrumento que forma parte integrante del Código de Conducta para la Pesca Responsable. Pero a diferencia de aquéllos, el Acuerdo de Cumplimiento es un instrumento jurídicamente vinculante para las Partes, cuyo ámbito de aplicación se extiende a todos los buques que realizan actividades pesqueras en alta mar. Vid. HAWARD, M. IUU Fishing Contemporary Practice, en OUDE ELFERINK, A., ROTHWELL, D. (Eds.), Oceans Management in the 21st. Century: Institutional frameworks and Responses, Martinus Nijhoff, 2004, p. 89. Los últimos datos disponibles a fecha de 14 de octubre de 2014 muestran que el Acuerdo de Cumplimiento dispone de 39 Estados parte, más la UE. También puede verse para una mayor información sobre los antecedentes y el proceso de aprobación del Acuerdo de Cumplimiento a: MOORE, G. Un nouvel accord de la FAO pour contrôler la pêche en haute mer, ERM, 7, 1993, pp. 62-64; y EDESON, W., FREESTONE, D., GUDMUNDSDOTTIR, E. Legislating for sustainable fisheries: a guide to implementing the 1993 FAO Compliance Agreement and 1995 UN Fish Stocks Agreement. Washington, DC, World Bank, 2001, 150 pp.

[305] Vid. MOORE, G. Un nouvel accord de la FAO pour contrôler la pêche en haute mer, ERM, 7, p. 62.

El Acuerdo de Cumplimiento es un instrumento que ayuda a los Estados para que adopten normas conforme al Derecho internacional, que garanticen el cumplimiento de las medidas de ordenación internacionales aplicables a los recursos vivos en alta mar. Así, establece la responsabilidad de los Estados del pabellón a otorgar la autorización para pescar en alta mar, sólo cuando vean que pueden ejercer sus responsabilidades de control. Esta autorización debería mejorar el control del Estado del pabellón sobre la pesca en alta mar, permitir una mejor ordenación y reducir la pesca INDNR. Por tanto, este Acuerdo se diseñó para impedir el incumplimiento de las normas pesqueras internacionales cambiando el pabellón de los buques a los Estados que no tienen la capacidad o la voluntad de aplicar estas medidas. De este modo, el Acuerdo tiene por objeto cerrar una de las principales vías de escape a la ordenación internacional de la pesca.[306] Por tanto, el Acuerdo tiene dos objetivos principales: establecer y dar contenido a la responsabilidad de los Estados del pabellón, y maximizar la información relacionada con la pesca en alta mar.

En relación con el primero de esos objetivos, el Artículo III.1 señala que "cada una de las Partes tomará las medidas necesarias para asegurar que los buques pesqueros autorizados a enarbolar su pabellón no se dediquen a actividades que debiliten la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación".[307] Para este fin, los Estados del pabellón deben prohibir a los buques de pesca que estén autorizados para enarbolar su bandera a que realicen actividades de pesca en alta mar, a menos que cuenten con una autorización de pesca, y además, no deberán otorgar autorización a menos que puedan ejercer efectivamente sus responsabilidades como Estado del pabellón en virtud de las normas del Acuerdo. Entre las medidas que tiene por objeto hacer efectiva esta responsabilidad está el artículo III.5(a), en virtud del cual se prohíbe a las Partes otorgar autorizaciones de pesca en alta mar a naves que hayan estado registradas en el territorio de otra Parte y que haya debilitado la eficacia de las medidas internacionales de conservación y ordenación. Además, los buques autorizados sólo podrán pescar de acuerdo a los términos y condiciones expresados en la autorización, debiendo ser marcados e identificados, y proveer al Estado del pabellón la información necesaria para que éste pueda cumplir con las obligaciones emanadas del Acuerdo.

De acuerdo con el citado artículo III, queda confirmada la obligación sobre el Estado del pabellón, sea o no miembro de una OROP que ha adoptado medidas internacionales de conservación, al establecer que "…ninguna Parte del Acuerdo permitirá que ningún buque pesquero autorizado a enarbolar su pabellón sea utilizado para la pesca en alta mar, a menos que la Parte considere que, teniendo en cuenta los vínculos existentes entre ella y el buque concerniente, puede ejercer efectivamente sus responsabilidades respecto del buque".[308] El criterio de un vínculo genuino establecido en el artículo 91 de la CONVEMAR no tiene definición alguna, por lo que el Acuerdo deja a las Partes la determinación de la clase de vínculo que deben tener los buques con el Estado del pabellón. En el artículo III (5) del Acuerdo, prevé evitar que los buques cambien y hagan compras de pabellones de otros países, a través de la obligación de los Estados Parte de no autorizar a un buque de pesca, previamente registrada en otro Estado Parte, salvo bajo circunstancias específicas.[309]

---

[306] Tanto el Acuerdo de Cumplimiento (artículo V), como el Código de Conducta (artículo 8.3), contienen cuatro elementos básicos: i) aplicación a buques pesqueros extranjeros; ii) exigencia de que un buque pesquero extranjero ingrese voluntariamente en puerto; iii) notificación al Estado del pabellón cuando haya motivos para determinar que se han debilitado las medidas de ordenación; y iv) exigencia de acuerdos entre el Estado del pabellón y el Estado rector del puerto para que éste emprenda medidas de investigación. En ambos instrumentos el Estado rector del puerto estaba obligado a ofrecer asistencia al Estado del pabellón y no viceversa, y no se reconoce expresamente la soberanía del Estado rector del puerto.

[307] Vid. Artículo III.1(a) del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993.

[308] Vid. Artículo III.3 del Acuerdo de Cumplimiento.

[309] De acuerdo con el artículo III, se impusieron nuevos deberes para dar contenido a esas obligaciones básicas, incluyendo disposiciones como no dar autorización a una embarcación mientras se encuentre bajo un proceso de suspensión (art. III.5); el

En cuanto al segundo objetivo, el Acuerdo de Cumplimiento señala que los Estados del pabellón deben proveer cierta información a la FAO relacionada con los buques autorizados a enarbolar su pabellón, incluyendo las medidas adoptadas para impedir que dichos buques participen en actividades que puedan menoscabar la eficacia de las medidas de ordenación y conservación pesquera. La FAO hará circular esta información a las otras Partes del Acuerdo. Conforme a este objetivo, el Acuerdo contempla aquellas disposiciones que aseguren el flujo apropiado de información sobre las actividades de los buques pesqueros en alta mar.[310] De este modo, el artículo IV recoge que los Estados del pabellón mantengan un registro de los barcos de pesca que han sido autorizados para pescar en alta mar y que tomen las medidas que sean necesarias para asegurar que todos esos barcos están incluidos en el registro. Además, el artículo VI, establece que los Estados del pabellón tienen que poner a disposición de la FAO dicha información en tiempo real. La finalidad de estos dos artículos se encamina a la ordenación de acciones colectivas como el intercambio de información, a los efectos de asistir a los Estados del pabellón en la identificación de aquellos buques que enarbolando su pabellón, haya sido reportado por participar en actividades que debilitan la efectividad de las medidas de ordenación y conservación.

Finalmente, el Acuerdo de Cumplimiento contempla las primeras referencias a las medidas del Estado rector del puerto en el ámbito de las pesquerías. En concreto, el artículo V reconoce el deber del Estado del puerto de verificar que los buques que se encuentren voluntariamente en sus puertos cumplan con las medidas internacionales de conservación y ordenación pesqueras acordadas en la alta mar.[311] En otras palabras, establece que las Partes deberán intercambiar información sobre las actividades de los barcos de pesca cuando debiliten las medidas de ordenación, para contribuir a que los Estados del pabellón cumplan con sus obligaciones conforme al Acuerdo. Además, cuando un barco de pesca se encuentra en un puerto de una de las Partes que no es su Estado del pabellón, y existan motivos para suponer que ha realizado acciones que menoscaban la eficacia de las medidas de ordenación, el Estado rector del puerto deberá notificar al Estado del pabellón. En este caso, las Partes tienen la opción de realizar acuerdos con los Estados rectores del puerto para que estos adopten las acciones de investigación necesarias que ayuden a comprobar si un barco de pesca llegó a transgredir el Acuerdo. Sin embargo, este artículo crea un cierto desequilibrio al establecer la obligación para el Estado rector del puerto de cooperar con el Estado del pabellón, pero no contempla la obligación recíproca para que el Estado del pabellón coopere con el Estado rector del puerto. Por tanto, se puede comprobar que el Acuerdo trata de mejorar la actuación del Estado del pabellón, incrementando los controles de sus barcos de pesca cuando se encuentren faenando en alta mar. Debido a esto, la regulación del Estado rector del puerto en el Acuerdo es diferente y más débil respecto de los instrumentos internacionales que fueron apareciendo posteriormente. El Acuerdo de Cumplimiento no reconoce en su totalidad la soberanía del Estado rector del puerto y no prevé un papel activo específico del Estado del puerto en cuanto a su aplicación.

---

requerimiento de que las embarcaciones sean marcadas para ser fácilmente identificadas de acuerdo con normas generalmente aceptadas, tales como el esquema para el marcado de embarcaciones de la FAO (art. III.6); requerimientos de información sobre la operación de una embarcación (art. III.7); y la imposición de sanciones de suficiente gravedad como para que sean efectivas en asegurar el cumplimiento de los requerimientos del Acuerdo (art. III.8 del Acuerdo de Cumplimiento). Vid. FAO. Informe de la Consulta de Expertos sobre Embarcaciones Pesqueras que Operan bajo Registros Abiertos y su Impacto en la Pesca Ilegal, no Declarada y no Reglamentada. Miami, Florida, Estados Unidos de América, 23-25 de septiembre de 2003. FAO Informe de Pesca. No. 722. Roma, FAO. 2004, 172 pp.

[310] Estas disposiciones se encuentran en los arts. IV y VI del Acuerdo de Cumplimiento.

[311] Vid. ARENAS MEZA, M. Las medidas relativas al "Estado del puerto" y su actual regulación en el Derecho internacional de las pesquerías: insuficiencias y perspectivas de futuro. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. (coordinadores científicos). La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, 2009, p. 190.

3.5 EL CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LA PESCA RESPONSABLE: EL MARCO DE REFERENCIA PARA UNA ORDENACIÓN PESQUERA SOSTENIBLE

El Código de Conducta constituye el mayor exponente para la ordenación pesquera y se ha convertido en un punto de referencia con el cual se evalúan muchos logros pesqueros nacionales e internacionales. El texto definitivo fue aprobado por la Conferencia de la FAO mediante la Resolución 4/95 del 31 de octubre de 1995, en respuesta a la preocupación mundial por las señales claras de sobreexplotación de las poblaciones de peces en todo el mundo y con el fin de recomendar nuevos enfoques para la ordenación pesquera que incluyan consideraciones sociales, económicas, ambientales y de conservación. El Código se formuló de manera que fuera interpretado y aplicado de conformidad con las normas pertinentes del derecho internacional, tal como figura recogido en la CONVEMAR y el Acuerdo de Nueva York de 1995, a la vista de la Declaración de Cancún de 1992 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en particular, el Capítulo 17 del Programa 21. Su estructura y la posibilidad de disposiciones a las que puede otorgarse efectos vinculantes o voluntarios, ofrece flexibilidad para abordar cuestiones relativas a la pesca internacional, sin tener que revisar el Código.

Por tanto, este instrumento es el marco de referencia para llevar a cabo el desarrollo sostenible de la pesca, por medio del establecimiento de los principios y normas internacionales para la aplicación de prácticas responsables que aseguren la ordenación eficaz de los recursos pesqueros, con el debido respeto al ecosistema y a la biodiversidad. Además, reconoce la importancia nutricional, económica, social, cultural y ambiental de la pesca teniendo en cuenta las características biológicas de los recursos y su medio ambiente, así como los intereses de los consumidores y otros usuarios. Desde su nacimiento constituye el mayor indicativo del *soft-law* en materia de pesca y el modelo a seguir para la ordenación pesquera, que incluye las consideraciones sociales, económicas, ambientales y de conservación, lo que supone una regulación completa de la pesca.[312] Sin embargo, dada su naturaleza de instrumento voluntario, conviene revisar el término *soft-law*, entendido como el conjunto de orientaciones, directrices y exhortaciones técnicas de carácter voluntario emanadas de las Naciones Unidas y sus Agencias especializadas, en particular de la FAO, dirigidas a los Estados, Comunidades de integración económica, organizaciones regionales pesqueras y a todas las personas involucradas en la pesca para alcanzar una ordenación pesquera responsable.[313]

En base a esta definición, Meseguer construye una relación de diferencias destacadas entre el Derecho internacional positivizado y el soft-law en materia de pesca. Entre ellas destaca que el Derecho internacional forma un sistema homogéneo de normas jurídicas, a diferencia del soft-law que carece de ese armazón jurídico. Sin embargo, el soft-law está dirigido a una amplia gama de sujetos muy variados, como la Comunidad internacional, las personas físicas y jurídicas o las organizaciones no gubernamentales. Por tanto, la finalidad perseguida del soft-law está enfocada a ayudar, facilitar y favorecer la ordenación pesquera.[314] Por su parte, la doctrina reconoce que el Código de Conducta es una iniciativa audaz pero no se trata de un texto jurídicamente vinculante, sino de un marco todavía inacabado del que han surgido iniciativas que llegaron a convertir algunas de sus disposiciones en jurídicamente

[312] Vid. Artículo 2. a) del Código de Conducta para la Pesca Responsable de 1995. El Código, establece entre otros objetivos: "establecer principios, de conformidad con las normas del derecho internacional pertinentes, para que la pesca y las actividades relacionadas con la pesca se lleven a cabo de forma responsable, teniendo en cuenta todos los aspectos biológicos, tecnológicos, económicos, sociales, ambientales y comerciales pertinentes".

[313] Vid. MESEGUER SÁNCHEZ, J.L. Derecho Internacional de los ecosistemas marinos. Reus, Madrid, 2011, p. 15.

[314] Ibíd., p. 16.

obligatorias u otras que, aun siendo de carácter programático, han generado cierto acervo jurídico internacional.[315]

Por otra parte, un aspecto que resulta de interés para la aplicación de medidas de ordenación pesquera, fundamentalmente en la ZEE y alta mar, radica en conocer cómo se podría transformar el soft-law en normas de obligado cumplimiento. En este sentido, las orientaciones técnicas y directrices emanadas de las Naciones Unidas y de la FAO, que forman el denominado soft-law, podrán convertirse en normas jurídicas obligatorias por medio de los cauces existentes en el derecho positivo. Una de las vías, puede ser mediante la incorporación directa al ordenamiento jurídico de los Estados.[316] Otra vía también puede ser a través de las recomendaciones obligatorias de las OROP que se incorporan a los ordenamientos jurídicos internos de los Estados Parte en tales organizaciones, una vez cumplido el trámite exigido en la legislación de cada país y previo cumplimiento del proceso interno de aceptación. Otras vías pueden darse a través de tratados bilaterales o multilaterales firmados por las partes interesadas en hacer vinculante ese soft-law, o por medio de la existencia de una *opinio iuris* de que la repetición de ciertas medidas técnicas como normas jurídicas generalmente aceptadas pueden generar una costumbre internacional, general o particular, con fuerza vinculante para los Estados afectados.

Finalmente, tal y como está diseñado el Código de Conducta, sus 12 artículos pueden agruparse en tres bloques que, a pesar de su aparente diferencia, forman un conjunto armónico encaminado a la ordenación integral de la pesca responsable. El primero de estos bloques, formado por los artículos 1 al 5, representa el contenido más variado del Código, estableciendo el ámbito de aplicación, los objetivos, la relación con otros instrumentos internacionales, la aplicación y los requerimientos de los países en desarrollo.[317] El segundo bloque lo configura el artículo 6 dedicado a los principios generales del Código.[318] Mientras que el tercer bloque está formado por un grupo de artículos temáticos -del 7 al 12-, que constituyen el cuerpo central del Código, y desarrollados en diversas directrices técnicas, en

[315] Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., LÓPEZ VEIGA, E.C., REY ANEIROS, A. La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europa, op. cit., pp. 109 y 110; BADENES CASINO, M. El Código internacional de conducta para la pesca responsable de 1995, en JUSTE RUÍZ, J. Derecho internacional del Medio Ambiente, Madrid, 1999, pp. 192-193; SOBRINO HEREDIA, J.M. La mar, un escenario abierto, en SOBRINO HEREDIA, J.M. (Coord.). Mares y Océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 23; y REY ANEIROS, A. La Unión Europea frente a las transformaciones del Derecho internacional de la pesca, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.

[316] Por ejemplo, podemos comprobar la incorporación en España de los objetivos correspondientes al Código de Conducta para la Pesca Responsable, por medio de la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado, de 26 de marzo (BOE, núm. 75, de 28 de marzo) y en la Unión Europea, entre otros, en el Reglamento (CE) No. 2371 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (DOCE. L 358, de 31.12.2002, p. 59).

[317] El artículo 1 está dedicado a la "naturaleza y ámbito de aplicación"; el artículo 2 a los "objetivos del Código"; el artículo 3 se refiere a la "relación con otros instrumentos internacionales"; el artículo 4 está dedicado a la "aplicación, seguimiento y actualización"; y el artículo 5 a los "requerimientos especiales de los países en desarrollo".

[318] El Código de Conducta contiene un amplio catálogo formado por 19 principios generales que, como marco general, deben aplicarse a cada uno de los seis artículos temáticos (artículos 7 al 12) que reglamentan la pesca. Entre ellos, destacan por su importancia en la ordenación de los recursos pesqueros: la obligación de pescar de forma responsable para asegurar la conservación y ordenación efectiva de los recursos acuáticos vivos (art. 6.1); el mantenimiento de la diversidad, el desarrollo sostenible y la adopción de un enfoque ecosistémico (art. 6.2); evitar la sobreexplotación, la sobrecapitalización y el exceso de capacidad de pesquera (art. 6.3); la aplicación del criterio de precaución en la conservación, la ordenación y la explotación de los recursos acuáticos (art. 6.5); el uso de artes y prácticas de pesca selectivas y ambientalmente seguras a fin de no dañar el medio ambiente (art. 6.6); la protección y rehabilitación de los hábitats críticos para la pesca (art. 6.8); el control eficaz del Estado sobre los buques que enarbolen su pabellón (art. 6.11); la cooperación internacional para promover la ordenación y asegurar la pesca responsable y la protección eficaz de los recursos pesqueros (art. 6.12); y la adopción de prácticas comerciales de pesca que no supongan un obstáculo al comercio ni causen degradación ambiental (art. 6.14).

su mayoría, citadas a lo largo de esta investigación.[319] En este último bloque, tienen especial relevancia para esta investigación los artículos 7, 8 y 12.

En primer lugar, el artículo 7 constituye uno de los de mayor trascendencia en el Código de Conducta al estar dedicado a la ordenación pesquera. Tal es así, que su propósito es lograr la sostenibilidad de los recursos pesqueros para las generaciones presentes y futuras a niveles que permitan una utilización óptima, debiendo establecerse medidas basadas en objetivos a largo plazo, sin que las consideraciones a corto, comprometan esos objetivos.[320] El Código pretende que la ordenación pesquera integre el ecosistema en su conjunto, por lo que debe contemplarse la unidad poblacional en toda su zona de distribución, es decir, tanto dentro como fuera de la ZEE.[321] A su vez, la adopción del enfoque precautorio en las pesquerías trata de asegurar el establecimiento de normas mínimas de conservación, teniendo en cuenta la incertidumbre y la aplicación de criterios para establecer medidas de ordenación que mantengan un nivel de actividad pesquera compatible con el estado de los recursos.[322] En conclusión, la ordenación pesquera constituye una amalgama de decisiones, actuaciones y medidas normativas encaminadas a asegurar las poblaciones, los ecosistemas marinos de los que forman parte y el medio ambiente, como fórmulas para la consecución de los objetivos, asegurando su cumplimiento por los pescadores.[323]

En segundo lugar, el artículo 8 es el más extenso al contener las reglas de ordenación de las operaciones pesqueras de todos los buques de pesca, con independencia del pabellón y de las aguas donde ejerzan su actividad pesquera, además de adoptar medidas para el Estado rector del puerto. A pesar de estar dividido en once apartados, dado su carácter innovador y como modelo seguido por otros instrumentos internacionales caben destacar los tres primeros: deberes de todos los Estados; deberes de los Estados del pabellón; y deberes del Estado rector del puerto. En cuanto a la aplicación de los deberes del Estado rector del puerto, al artículo 8.3 insta a los Estados a actuar de forma no discriminatoria y transparente, a adoptar las medidas en su legislación nacional de conformidad con el Derecho internacional para lograr los objetivos del Código, y prestar ayuda a los Estados del pabellón sobre la inconformidad con las medidas de ordenación de ámbito regional o mundial, o con las normas mínimas acordadas internacionalmente respecto de la contaminación, la seguridad, la salud y las

[319] Estos objetivos temáticos son: artículo 7. Ordenación pesquera; artículo 8. Operaciones pesqueras; artículo 9. Desarrollo de la acuicultura; artículo 10. Integración de la pesca en la ordenación de la zona costera; artículo 11. Prácticas postcaptura y comercio; y artículo 12. Investigación pesquera.

[320] Para lograr el objetivo primordial de ordenación del uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros, se deben tener en cuenta los aspectos ecológicos relacionados con la pesca. Vid. Párrafos 7.1.1; 7.1.3; 7.1.4; 7.1.5; 7.1.7; 7.1.10; 7.2.1; 7.2.2; y 7.2.3 del CCPR; y FAO. La ordenación pesquera, op. cit., p. 8.

[321] Ibíd., párrafos 7.3.1 y 7.3.2.

[322] Ibíd., párrafos 7.5.2 y 7.5.4 para el caso del enfoque precautorio, y párrafos 7.6.2; 7.6.3; 7.6.4; 7.6.9; y 7.6.11 en cuanto a las medidas de ordenación.

[323] La ordenación pesquera abarca, entre otras, las siguientes cuestiones: "i) Establecer políticas y objetivos para cada pesquería o población que ha de ser objeto de ordenación, tomando en consideración las características biológicas de la población, la naturaleza de las pesquerías reales o potenciales y otras actividades relacionadas o que puedan influir en la población y en la posible contribución económica y social de la pesca a la satisfacción de las necesidades y objetivos nacionales o locales; ii) Determinar y llevar a cabo las actuaciones necesarias para que los organismos de ordenación, los pescadores y otros grupos interesados avancen hacia el logro de los objetivos identificados. Entre las medidas que deberán adoptarse cabe mencionar: elaborar y ejecutar planes de ordenación para todas las poblaciones; asegurar que las poblaciones, los ecosistemas de los que forman parte y el medio ambiente se mantengan en un estado productivo; recoger y analizar los datos biológicos y pesqueros necesarios para evaluar, supervisar, controlar y vigilar; aprobar y promulgar las leyes y reglamentos apropiados y eficaces para conseguir los objetivos y asegurar su cumplimiento por los pescadores; iii) Consultar y negociar con los usuarios o grupos interesados en los recursos. El organismo responsable de la ordenación debe velar por que en el momento de la planificación e integración de dichas actividades se tengan en cuenta los intereses de los pescadores; iv) En consulta con los usuarios, examinar periódicamente los objetivos y medidas de ordenación para cerciorarse de que siguen siendo adecuados y efectivos; y v) Informar a los gobiernos, usuarios y el público en general sobre la situación de los recursos y los resultados de las actividades de ordenación". Vid. FAO. La ordenación pesquera, op. cit., pp. 7 y 8.

condiciones laborales a bordo de los buques pesqueros. Sin embargo, este artículo sostiene un papel pasivo del Estado del puerto y un planteamiento frágil en la lucha contra la pesca INDNR, al ofrecer tan solo asistencia al Estado del pabellón cuando le sea requerida por este. Por tanto, los deberes del Estado rector del puerto contemplados en el Código se pueden valorar ciertamente obsoletos en lo que se refiere a la capacidad de actuar como instrumento de ordenación pesquera. No obstante, el artículo establece una conexión con cuestiones relacionadas con la OMI sobre contaminación y seguridad en el mar; con la OIT, sobre condiciones de trabajo a bordo de los buques pesqueros; y con la OMS, sobre las condiciones sanitarias en los buques pesqueros.[324]

En tercer y último lugar, el Código dedica el artículo 12 a la investigación pesquera como parte de todo el proceso ordenador de la pesca. Todo el sistema de la pesca responsable descansa en la necesidad de basar la ordenación pesquera en los datos científicos más fidedignos de que se dispongan. Por ello, este artículo recomienda que los Estados establezcan un marco institucional adecuado para identificar la investigación necesaria y establecer que las decisiones de ordenación se basen en la información científica más sólida disponible y formen parte del seguimiento y evaluación de los recursos. Por tanto, disponer de capacidades de investigación es fundamental para la aplicación de una ordenación pesquera responsable.[325]

Por otra parte, el Código dedica el artículo 5 a tratar de garantizar que los Estados en desarrollo dispongan de medios para una correcta aplicación de medidas de ordenación de la pesca de manera sostenible a largo plazo, y pide a la comunidad internacional que adopte actuaciones que tengan por objeto la ayuda a estos países, especialmente en materia de asistencia técnica y financiera; transferencia tecnológica; capacitación y cooperación científica; y desarrollo de las pesquerías nacionales. Sin embargo, el Código no ofrece orientaciones a los Estados en desarrollo ni a la comunidad internacional sobre la aplicación del artículo 5. No obstante, de manera indirecta, muestra orientaciones a los Estados en desarrollo sobre las áreas para las que deben buscar asistencia financiera en la comunidad internacional. En este sentido, un estudio de la FAO de 2009 señaló que el coste que supone la aplicación de regímenes de ordenación pesquera sostenibles conformaba un desafío muy grande para los Estados en desarrollo. Esto llegó a demostrar la necesidad de desarrollar la asistencia adicional de la comunidad internacional para apoyar el desarrollo de recursos humanos, el fortalecimiento institucional y la revisión legislativa. Por tanto, el desarrollo de capacidades es una necesidad básica para los Estados en desarrollo si se quieren fomentar avances que promuevan la sostenibilidad en las pesquerías.[326]

Finalmente, además de los avances contemplados en estos artículos, el Código es un instrumento inacabado que deja su regulación y aplicación a los gobiernos y a las organizaciones internacionales. Sin embargo, es un instrumento innovador y uno de los textos de pesca más citados y divulgados después de la CONVEMAR.[327] Por tanto, este Código tiene el objetivo de estipular normas internacionales para el desarrollo, ordenación y uso de

[324] Durante las negociaciones del Código, se tuvo en cuenta al Estado rector del puerto en cuestiones relacionadas con la seguridad en el mar y con el cumplimiento de las normas actuales de la OMI.
[325] Vid. FAO. Ordenación pesquera, op. cit., pp. 67 y ss.
[326] Vid. HOSCH, G. Análisis de la implementación y el impacto del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO. FAO, Circular de Pesca y Acuicultura N° 1038. Roma. FAO, 2009, 99 pp.; y DOULMAN, D.J., SWAN, J. Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Antecedentes y guía de aplicación, op. cit.
[327] El artículo 4.1 del Código establece que "todos los miembros y no miembros de la FAO, las entidades pesqueras y las organizaciones subregionales, regionales y mundiales pertinentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, así como todas las personas interesadas en la conservación, la gestión y la utilización de los recursos pesqueros y el comercio de pescado y productos pesqueros, deberían colaborar en el cumplimiento y la aplicación de los objetivos y principios establecidos en el presente Código".

los recursos pesqueros, aplicables a nivel nacional, subregional y regional, impulsando un comportamiento más responsable en el sector pesquero y favoreciendo el cumplimiento de resultados sostenibles a largo plazo. Además, contiene acuerdos vinculantes e instrumentos voluntarios, entre los que se incluyen: i) el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993, ya comentado; ii) los cuatro Planes de Acción Internacionales (PAI) no vinculantes relacionados con la ordenación de las aves marinas, tiburones, capacidad de las flotas y lucha contra la pesca INDNR; iii) las directrices técnicas que apoyan al Código, de carácter consultivo y destinadas a ofrecer información práctica, y se elaboran para ayudar a aplicar los conceptos y las medidas del Código sin un formato estándar, pudiendo revisarlas para ajustarlas a las circunstancias en constante cambio; iv) el Modelo de sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto, no vinculante de 2005; y v) el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de 2009.[328]

3.6 LOS INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS PARA COMBATIR LA PESCA INDNR

La creciente preocupación generada por la pesca INDNR en el estado de conservación de las pesquerías internacionales, ha llevado a algunas organizaciones internacionales a poner en marcha diversas iniciativas tendentes a actualizar los instrumentos normativos para lograr una mayor eficacia en la lucha contra este tipo de actividades ilícitas. Tanto es así, que durante las últimas décadas, la comunidad internacional ha tratado de adoptar medidas conducentes a hacer sostenibles las pesquerías más importantes debido a la situación de sobreexplotación de las mismas. Esto llevó a los Estados y a las ORP a establecer y aplicar normas para gestionar las actividades pesqueras y garantizar que se realicen de una forma sostenible. A pesar de que la pesca ilegal siempre ha existido, en estas últimas décadas se ha producido un notable incremento debido a factores como los avances técnicos, las nuevas exigencias nacionales debido a la descolonización, o la ampliación de las ZEE a 200 millas que limitó el principio del mar abierto. En este sentido, los efectos negativos derivados de las actividades de la pesca INDNR llegaron a generar problemas de carácter medioambiental, social y económico.[329]

Ante esta desalentadora situación se han formulado diversos avances normativos que marcaron un cambio para tratar de corregir los problemas producidos por la pesca INDNR. En primer lugar, surgieron los planes de acción internacionales (PAI) como instrumentos voluntarios elaborados en el marco del Código de Conducta, requeridos por los miembros del COFI para disponer de acuerdos internacionales enfocados a la administración de los aspectos relacionados con la aplicación del Código y resolver cuestiones como la ordenación de la capacidad pesquera y la pesca INDNR. A tal efecto, la FAO organizó una consulta de expertos para elaborar directrices que permitieran redactar los correspondientes planes de explotación. Hasta la fecha se han desarrollado cuatro PAI, los tres primeros aprobados en junio de 1999, mientras que la aprobación del PAI-INDNR, el más importante, tuvo lugar en 2001. Dada su propia naturaleza de textos internacionales del soft-law y como parte del marco

[328] El empleo del término no vinculante en un instrumento vinculante reduce su fuerza de ley y su aplicación obligatoria. En el caso del Acuerdo de Cumplimiento, el uso de lenguaje no vinculante refleja las dificultades encontradas en las negociaciones para lograr un acuerdo sobre el texto, especialmente por los países con intereses de flotas de altura que buscaban minimizar la influencia del Estado rector del puerto en el Acuerdo, incluso si el Estado rector del puerto podía tener una función valiosa y significativa de ayuda al Estado del pabellón en el cumplimiento de sus obligaciones con el Acuerdo. Vid. DOULMAN, D.J., SWAN, J. Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Antecedentes y guía de aplicación. FAO, Circular de Pesca y Acuicultura N° 1074. Roma, FAO, 2014, 173 pp.

[329] Vid. CONSEJO DE ESTADO. Informe sobre la adaptación del ordenamiento jurídico español a las nuevas exigencias internacionales y de derecho comunitario europeo relacionadas con la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR), No. E 2/2007, julio, 2009.

del Código de Conducta, estos PAI son de aplicación voluntaria.[330] No obstante, de todos ellos, destacan por su interés para esta investigación el PAI-Capacidad y el PAI-INDNR.

El PAI-Capacidad constituye un elemento importante en la ordenación sostenible de la pesca al considerar que el exceso de capacidad es uno de los problemas que contribuyen en gran medida a la sobrepesca, a la degradación de los recursos pesqueros y a las pérdidas económicas. Tal es su importancia, que el Código incluye la ordenación de la capacidad pesquera entre los principios generales del artículo 6, y su aplicación en el artículo 5 sobre el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo para impulsar sus propias pesquerías.[331] Sin embargo, debido a su incidencia directa para los planes de ordenación pesquera, el PAI-Capacidad será estudiado en el capítulo V, mientras que el PAI-INDNR, por su relevancia e implicación jurídica derivada de la pesca ilegal, será tratado a continuación.

Por otra parte, a partir de los años 90 la comunidad internacional empezó a reconocer la necesidad de aplicar medidas del Estado rector del puerto al objeto de reforzar la ordenación pesquera, encaminadas a frenar y combatir la pesca INDNR. Estas medidas trataban de promover la sostenibilidad pesquera a largo plazo solicitada por varias organizaciones internacionales.[332] A partir de aquí, nace el Modelo de sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, considerado como un paso transitorio entre el PAI-INDNR y el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009.[333] Este instrumento voluntario estableció las bases para la posterior elaboración del Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009, destinado a combatir la pesca INDNR, ambos analizados a continuación.[334]

En conclusión, con todas estas herramientas internacionales elaboradas a partir de la CONVEMAR se trata de consolidar el objetivo de lograr el desarrollo sostenible en el sector pesquero. A pesar de que esta Convención no contempla de manera específica las medidas del Estado rector del puerto como instrumento de ordenación para los buques pesqueros, desde 1992 se han venido estableciendo medidas para mejorar la ordenación pesquera para combatir la pesca INDNR. Así, con la introducción en el Acuerdo de Cumplimiento de 1993 de las primeras herramientas de ordenación destinadas a combatir la pesca ilegal, este tipo de medidas fueron mejorando hasta que se firmó el acuerdo internacional sobre medidas del Estado rector del puerto en 2010.[335]

[330] Tras la reunión de un Grupo Técnico de Trabajo que tuvo lugar del 20 al 30 de octubre de 1988 se elaboraron las bases de aplicación de los tres primeros Planes de Acción Internacionales que fueron aprobados en el 23º período de sesiones del COFI y ratificados por el Consejo de la FAO en su período de sesiones de junio de 1999. En este período de sesiones, los miembros del COFI pidieron la elaboración de un plan de acción para combatir la pesca INDNR que fue apoyado por la Declaración de Roma sobre la aplicación del Código de Conducta sobre la Pesca Responsable, adoptada por la Reunión Ministerial de la FAO sobre la pesca que tuvo lugar en Roma, 10-11 de marzo de 1999. La redacción de este plan de acción tuvo lugar en una Consulta de Expertos celebrada en Sídney (Australia) en mayo de 2000.

[331] El artículo 6.3 expresa que los Estados deberán evitar la sobreexplotación y el exceso de capacidad de pesca y aplicar medidas de ordenación con el fin de asegurar que el esfuerzo de pesca sea proporcionado a la capacidad de producción de los recursos pesqueros y al aprovechamiento sostenible de los mismos.

[332] Vid. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992; la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002; y los foros mundiales y regionales, tales como la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Comité de Pesca, el Consejo y la Conferencia de la FAO y los distintos órganos de pesca regionales, entre otros, las organizaciones y acuerdos regionales de ordenación pesquera.

[333] Vid. FAO. Modelo de sistema sobre medidas del Estado rector del puerto para combatir, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma, 2007, 46 pp.

[334] Instrumento aprobado por el COFI y por el Consejo de la FAO en 2005.

[335] Vid. DOULMAN, D.J., SWAN, J. Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Antecedentes y guía de aplicación, op. cit.

3.6.1 El Plan de Acción Internacional para la pesca INDNR

El incremento de la rentabilidad derivada de la comercialización de la pesca y la débil gobernabilidad, llevaron a desarrollar actividades pesqueras inadecuadas, fundamentalmente lideradas por la pesca INDNR, convirtiéndose en un problema mundial que afecta a muchos países ribereños. Este tipo de pesca es una amenaza para los esfuerzos nacionales y regionales destinados a garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las pesquerías, afectando a Estados con débiles estructuras de gobierno, particularmente a la mayor parte de los países de África Occidental, tales como Guinea Bissau. En consecuencia, el Comité de Pesca de la FAO instó a todos los Miembros a que tomaran las medidas necesarias para aplicar de manera efectiva el PAI-INDNR.[336] Este PAI, a pesar de reafirmar las disposiciones de los instrumentos internacionales relacionados con la pesca es más preciso en acciones como el comercio, el control del Estado del puerto y los controles sobre los ciudadanos nacionales. Pero además, impulsa las responsabilidades del Estado y refleja la necesidad de un mayor control por parte del Estado del pabellón sobre las actividades de sus barcos de pesca, en áreas bajo jurisdicción nacional así como en alta mar.[337] A pesar de su carácter voluntario, establece un conjunto de orientaciones con vocación de convertirse en fundamento jurídico para el desarrollo del Derecho internacional de la pesca, mediante la incorporación de normas vinculantes de instrumentos internacionales.[338]

Por otra parte, la Secretaría General de Naciones Unidas llegó a abordar en 2011 la cuestión de la pesca INDNR, dando lugar a la Resolución 65/38 que pone de relieve la amenaza que supone esta práctica para los caladeros y sus ecosistemas, y la necesidad de intensificar las actividades de seguimiento, control y vigilancia de la pesca, aplicar los instrumentos internacionales pertinentes, y alentar a los Estados a la cooperación internacional en materia de pesca INDNR.[339] Por tanto, el objetivo básico del PAI-INDNR es prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR proporcionando a todos los Estados medidas eficaces y transparentes de amplio alcance para que actúen con arreglo a ellas, inclusive a través de las OROP pertinentes, establecidas conforme al derecho internacional. Pero también destaca que debería prestarse la debida atención a las necesidades especiales de los países en desarrollo con arreglo al artículo 5 del Código de Conducta. Por tanto, el PAI-INDNR debe ser considerado como una caja de herramientas que ofrece una variedad de instrumentos para que los Estados del pabellón encaren sus responsabilidades y el control de sus buques de pesca.[340]

3.6.1.1 Las medidas para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR

Existen muchos países en desarrollo, entre ellos Guinea Bissau, que carecen de capacidad y recursos para controlar la pesca INDNR dentro de sus propias aguas jurisdiccionales, y

[336] El PAI-INDNR fue elaborado sobre el ejemplo del Acuerdo de Nueva York de 1995 y refuerza la soberanía del Estado rector del puerto y sus derechos y deberes para adoptar medidas no discriminatorias. Este PAI se concentra en los buques pesqueros, pero incluye los buques que realizan actividades relacionadas con la pesca INDNR. Vid. 55 y 61 del PAI-INDNR.

[337] Vid. FAO. Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma, FAO. 2001, 27 pp.; y FAO. Aplicación del Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. No. 9. Roma, FAO, 2002, 141 pp.

[338] Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., REY ANEIROS, A. Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2001), en Revista Española de Derecho Internacional, No. 1, vol. LIV, 2002, pp. 481-487.

[339] Vid. Asamblea General de las Naciones Unidas. Los océanos y el derecho del mar. Informe del Secretario General, en Web: http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/296/03/PDF/N1129603.pdf?OpenElement; y Resolución aprobada por la Asamblea General. La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos, en Web: http://daccessdds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/514/85/PDF/N1051485.pdf?OpenElement.

[340] Vid. FAO. PAI para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, op. cit., p. 4.

menos aún, capacidades para detener a quienes realizan ese tipo de pesca. Por esta razón, el PAI-INDNR trata de pedir a todos los Estados que ayuden a estos Estados en desarrollo a adquirir la capacidad necesaria que impida la pesca INDNR en las aguas sometidas a su jurisdicción. Los instrumentos internacionales reconocen la responsabilidad de los Estados del pabellón acerca de las actividades pesqueras de sus buques en alta mar, sin embargo, hacen muy poco esfuerzo por cumplir esa obligación. Algunos Estados permiten registrar en sus territorios a buques de pesca sin relación o vínculo con ese Estado.[341] En muchos casos, los verdaderos propietarios de los buques tienen otras nacionalidades al igual que su tripulación, y los buques no suelen visitar el territorio del Estado del pabellón. Además, el pescado capturado no se vende en el Estado del pabellón, ni tampoco se transborda a través de él. Por tanto, la pesca INDNR en alta mar constituye un incumplimiento por parte de los Estados del pabellón de las obligaciones reconocidas por la comunidad internacional recogidas en los instrumentos internacionales.[342]

Sin embargo, resulta difícil para muchos Estados controlar la actividad de sus buques nacionales en el territorio de otros Estados o a bordo de buques registrados en otros Estados, así como prevenir que sus buques cambien el pabellón con el fin de dedicarse a la pesca INDNR. De acuerdo con los instrumentos internacionales, un Estado puede adoptar normas que eviten que sus nacionales practiquen la pesca INDNR, aun cuando dicha actividad tenga lugar a bordo de un buque extranjero o en aguas sometidas a la jurisdicción de otro Estado. A pesar de la inexistencia de datos suficientes sobre el volumen de pesca INDNR realizada por buques sin nacionalidad, existen pruebas de que éstas causan una parte importante de la misma.[343] En algunos casos, se trata de barcos sin nacionalidad que no están registradas y carecen de autorización de enarbolar el pabellón de ningún Estado.[344] En otros casos, los barcos carecen de nacionalidad porque navegaban bajo el pabellón de dos o más Estados, utilizándolos según su conveniencia.[345] Por tanto, a continuación se analizan las responsabilidades más relevantes para los Estados del pabellón, Estados ribereños, Estados rectores del puerto y las medidas comerciales convenidas en relación con la legislación interna de los Estados.[346]

3.6.1.1.1 Las medidas de los diferentes Estados

La actuación de los Estados del pabellón representa un papel clave en la aplicación del PAI-INDNR. Conforme el Derecho internacional, estos Estados tienen la responsabilidad de controlar la actividad pesquera de los buques en cualquier lugar donde ejerza actividades de

[341] Como se prevé en el artículo 91.1 de la CONVEMAR cada Estado establecerá los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, para su inscripción en un registro en su territorio y para que tengan el derecho de enarbolar su pabellón. Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar. Ha de existir una relación auténtica entre el Estado y el buque.

[342] Vid. FAO. Aplicación del Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, op. cit.

[343] Ibíd.

[344] Vid. WILLIAM, E. Tools to Address Fishing INDNR: The Current Legal Situation, en FAO. Report of and papers presented at the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. Sydney, Australia, 15-19 May 2000. FAO Fisheries Report No. 666, Rome, FAO. 2001. 306 pp.; y FAO. PAI-INDNR, op. cit.

[345] Vid. Artículos 91 y 92 de la Convención de las Naciones Unidas de 1982; y FAO. Aplicación del Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, op. cit.

[346] Vid. FAO. Expert Consultation on Flag State Performance. FAO, Informe de pesca y acuicultura, No. 918, Roma, 2009, 94 pp.; FAO. Informe de la Consulta técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. FAO, Informe de pesca y acuicultura, No. 914. Roma, 2009, 78 pp.; y FAO. Lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, en particular a través de un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto y la creación de un registro mundial de buques de pesca. COFI/2009/6, 2009, 10 pp. Disponible en ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/ meeting/015/k3898s.pdf.

pesca. Así, ningún otro Estado tiene derecho ni responsabilidad de controlar la actividad pesquera de dicho buque, siempre y cuando esté faenando en alta mar. No obstante, varios acuerdos internacionales llegaron a otorgar a Estados distintos del Estado del pabellón derechos a intervenir con respecto a buques que estén faenando en alta mar, sobre todo, en cuanto a la pesca INDNR.[347] Sin embargo, a pesar de que en la mayoría de los casos no se cumplen las funciones de control, los Estados del pabellón tienen la responsabilidad de prevenir este tipo de pesca. Por tanto, la falta de control eficaz por parte de los Estados del pabellón, pone de relieve uno de los problemas principales en torno a la pesca ilegal.[348]

En este sentido, para ayudar a los Estados del pabellón a controlar este tipo de pesca, el PAI-INDNR ofrece un paquete de medidas que pueden agruparse en tres apartados. El primero se refiere a la matriculación de los buques de pesca, a través del cual, el Estado otorga su nacionalidad a un buque dándole derecho a enarbolar el pabellón de dicho Estado. Sin embargo, a pesar de que el Estado no puede prever si un barco va a practicar o no la pesca INDNR, la probabilidad de que lo haga es mayor si el buque lo ha hecho antes. Por esta razón, el PAI establece que los Estados deben evitar registrar buques que practiquen la pesca INDNR.[349] Además, muchos Estados carecen de registros para pequeñas embarcaciones de pesca, tal como sucede en países de África Occidental como Guinea Bissau. Debido al crecimiento de la pesca INDNR, incluida la realizada por las embarcaciones de pesca artesanales, los Estados deberían matricular el mayor número posible de embarcaciones para ejercer un control más efectivo sobre ellas. De este modo, el registro de buques de pesca constituye una herramienta básica para que el Estado del pabellón pueda controlar su flota pesquera. El coste que supondría el registro de los buques sería compensado con el ahorro alcanzado por la reducción de la pesca INDNR.

En segundo lugar, figura el registro de buques pesqueros autorizados a enarbolar el pabellón del país y a la distribución de información conforme al Acuerdo de Cumplimiento.[350] Según el PAI, a nivel mundial se echa en falta una base de datos y un registro único de barcos de pesca, para evitar que la pesca INDNR pase inadvertida. Por tanto, el PAI-INDNR pide a cada Estado del pabellón que mantenga un registro de buques de pesca con derecho a enarbolar su pabellón.[351]

En tercer lugar, los Estados del pabellón pueden controlar sus buques de pesca, prohibiendo faenar a través de autorizaciones expresas concedidas para tal efecto. Por medio de esta autorización, el Estado manifiesta su intención de ejercer el control de las actividades de pesca del buque, y debería conceder dicha autorización únicamente a una embarcación debidamente matriculada en su territorio e inscrita en su registro de embarcaciones de pesca.[352]

Por otra parte, el Estado ribereño debe ejercer sus derechos de soberanía de ordenación de la pesca dentro de su jurisdicción, aplicando medidas para prevenir la pesca INDNR en su

[347] Vid. Acuerdo de Nueva York de 1995, artículos 21-22; y la Conferencia Multilateral de Alto Nivel de 2000 sobre la conservación y ordenación de las poblaciones de peces altamente migratorios en el Pacífico occidental y central, artículo 26.
[348] Vid. BRAY, K. A global review of illegal, unreported and unregulated (IUU) Fishing. Paper submitted to the Expert Consultation on IUU Fishing, Sydney, Australia, 15-19 May 2000.
[349] A este respecto, el PAI-INDNR reconoce que se pueden hacer excepciones en los casos en que la propiedad y control del buque han cambiado realmente. De la misma manera, en el artículo III del Acuerdo de Cumplimiento de 1993 prohíbe a las partes a autorizar a pescar a buques con un largo historial de pesca ilegal. No obstante, algunos Estados y OROP han adoptado medidas para negar la certificación u otros beneficios a los buques que han practicado la pesca INDNR.
[350] Vid. Artículos IV y VI del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993.
[351] En el caso de los barcos autorizados a pescar en alta mar, el registro necesitaría contener la información que establece los párrafos 1 y 2 del art. VI del Acuerdo de Cumplimiento. Por su parte, el párrafo 42 del PAI-INDNR recomienda la inclusión de información adicional en el registro y aconseja que todos los Estados del pabellón mantengan un registro en el que se incluya toda esa información con respecto a cada uno de sus buques matriculados.
[352] Vid. Responsabilidades de los Estados del pabellón, PAI-INDNR., op cit., apartado 34 y ss.

ZEE conforme a la CONVEMAR y al resto de instrumentos internacionales relacionados. El PAI-INDNR estima que una parte importante de la pesca INDNR tiene lugar también en la ZEE y se realiza en muchas ocasiones por buques pertenecientes a los propios Estados ribereños, sobre todo, debido a la falta de información o a la presentación de datos erróneos sobre las capturas. En otros casos, los buques registrados en otros lugares faenan sin autorización del Estado ribereño o suelen pescar en contra de las directrices de acceso otorgadas por dicho Estado. Este es el caso de la pesca INDNR practicada en Guinea Bissau.[353]

En general, las poblaciones de peces suelen desplazarse a través de las aguas jurisdiccionales de más de un Estado o entre un Estado ribereño y alta mar. Esta movilidad hace que la pesca INDNR afecte a los intereses de otros Estados. A menudo, parte de las faenas de pesca practicadas en el espacio marítimo perteneciente a los Estados ribereños se realiza por sus propios buques, actuando además como Estados del pabellón, quedando por tanto obligados a cumplir las obligaciones en relación a los barcos que faenan en aguas bajo su jurisdicción.[354] En este sentido, el Estado ribereño debería adoptar acuerdos con aquellos Estados del pabellón cuyos barcos pescan en sus aguas, estableciendo que estos últimos sean responsables de las actividades pesqueras realizadas por sus buques. Este acuerdo debería buscar la manera de comprometer al Estado del pabellón a contribuir a los esfuerzos de control y vigilancia realizados por el Estado ribereño. Además, resulta difícil controlar los trasbordos en la mar de los barcos que practican la pesca INDNR, por lo que se deberían estudiar la posibilidad de exigir que los trasbordos se realicen en puerto o exigir que aquellos que se realicen en la mar se efectúen con los controles adecuados y en lugares donde puedan estar los inspectores para comprobar los datos del pescado trasbordado. Esto sería muy útil para países en desarrollo como Guinea Bissau por sus limitaciones de control.[355]

Por otra parte, los Estados rectores del puerto han adquirido cada vez más una mayor importancia en el control de la pesca INDNR, especialmente en países en desarrollo como Guinea Bissau.[356] Esto se debe en gran medida a que los Estados del pabellón no fueron capaces de controlar con eficacia la actividad pesquera de los buques que enarbolan sus pabellones. Por tanto, los Estados deberían aplicar medidas de control de los buques de pesca a través del Estado rector del puerto para combatir la pesca INDNR.[357] Sin embargo, existen Estados, que de forma voluntaria o involuntaria, permiten que sus puertos sean utilizados con este fin, facilitando así este tipo de pesca. Estas situaciones, evidenciaron la necesidad de incrementar la coordinación de medidas relativas al Estado rector del puerto, motivando a la comunidad internacional a elaborar dichas medidas para promover normas relativas al medio ambiente y a la seguridad de los buques, adoptadas principalmente bajo la OMI. Sin embargo, este paso no era suficiente e instrumentos más recientes sobre la pesca empezaron también a

[353] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial.

[354] El párrafo 51 establece varios instrumentos para que cada Estado ribereño pueda combatir todas las formas de pesca INDNR en aguas sometidas a su jurisdicción. Muchos de esos instrumentos son semejantes a las medidas que deben adoptar los Estados del pabellón. Por ejemplo, el párrafo 51.1 pide a los Estado ribereños que realicen el seguimiento, control y vigilancia efectivos de las actividades pesqueras en la ZEE. Sin embargo, un SCV requiere un considerable esfuerzo para supervisar las actividades de pesca, investigar las posibles infracciones e imponer las sanciones oportunas. En conclusión, una de las medidas para afrontar la pesca INDNR por medio de los Estados ribereños pasa por reforzar su capacidad de SCV y exigir que los buques que faenan en sus aguas utilicen procedimientos de SCV. Vid. FAO. Directrices para la recopilación sistemática de datos relativos a la pesca de captura. Documento Técnico de Pesca, No. 382, Roma: FAO, 2001.

[355] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial.

[356] El PAI-INDNR estipula medidas del Estado rector del puerto en los párrafos 52-64.

[357] Véase el apartado 52 del PAI-INDNR; y MCDORMAN, T.L. Regional port State control agreements: some issues of international law. Ocean and Coastal Law Journal, 5, 2000, pp. 207-225.

elaborar mecanismos encaminados al Estado del puerto para promover el cumplimiento de los planes de ordenación pesquera.[358]

En consecuencia, el PAI-INDNR se basó en esos instrumentos para pedir a todos los Estados del puerto que elaboren y apliquen medidas de control con el fin de combatir la pesca INDNR, de tal forma, que incluso pueden adoptar mecanismos de control antes de que los buques de pesca lleguen a sus puertos. En este sentido, el párrafo 55 indica que los Estados del puerto deberían obligar a los buques que entren en sus puertos a cumplir los requisitos establecidos en dicho párrafo.[359] Además, la información obtenida durante la inspección de un barco puede ayudar al Estado del puerto a determinar si dicho barco ha realizado actividades de pesca INDNR. Si durante la inspección existieran motivos para sospechar que el buque realizó actividades de pesca ilícitas, el Estado del puerto puede actuar conforme al procedimiento indicado en dicho PAI.[360] Por último, cuando la pesca INDNR tenga lugar en aguas situadas fuera de la jurisdicción del Estado del puerto, éste puede tomar medidas contra el buque, siempre y cuando tenga el consentimiento o a petición del Estado del pabellón.

Finalmente, los Estados pueden coordinarse a través de acuerdos sobre medidas orientadas al Estado rector del puerto, integrando a los miembros de las OROP y a los países que no fueran miembros cuando se tuviera constancia que sus puertos fueran utilizados para desembarcar o transbordar pescado regulado por la OROP. Las medidas regionales adoptadas en el marco de estos acuerdos podrían implicar procedimientos comunes de inspección, denegación de acceso al puerto y/o el desembarque y transbordo de las capturas, la denegación de acceso a la pesca en aguas del Estado ribereño, o el rechazo al registro de los buques. Sin embargo, la región de África Occidental carece de una OROP, poniendo en evidencia la imposibilidad de poner en marcha este tipo de medidas.

3.6.1.1.2 Las medidas comerciales

El empleo de medidas comerciales para combatir la pesca INDNR está siendo cada vez más usado para evitar que la pesca procedente de este tipo de actividades entre en el comercio internacional. Sin embargo, a pesar de los avances adoptados en este campo sigue siendo un desafío, fundamentalmente en el caso del pescado procedente de la pesca artesanal en los países en desarrollo. Por lo general, países como Guinea Bissau suelen carecer de recursos e infraestructuras suficientes para cumplir con los requisitos necesarios de control, debido a que suelen estar al margen del comercio internacional del pescado, aunque el origen de su producto sea legal o no. Este problema afecta también a los países importadores que dependen de los recursos procedentes de países en desarrollo.[361] Por tal motivo, dada la importancia de los países en desarrollo para el comercio pesquero internacional, las medidas para combatir la pesca INDNR no tendrán éxito si no participan en la lucha por asegurar prácticas de pesca sostenibles.[362] Un estudio sobre la pesca INDNR estima que los costes derivados solo de la

[358] Vid. Acuerdo de Nueva York, artículo 23; Código de Conducta, artículo 8.3, y Acuerdo de Cumplimiento, artículo V.2.

[359] El párrafo 55 del PAI-INDNR establece que "Antes de permitir el acceso de una embarcación al puerto, los Estados deberían pedir a las embarcaciones pesqueras y a las embarcaciones que se dedican a actividades relacionadas con la pesca que solicitan el permiso de entrada en sus puertos que presenten con razonable anticipación la comunicación de su entrada en el puerto, así como copia de su autorización para pescar e información detallada sobre su viaje de pesca y las cantidades de pescado que llevan a bordo, teniendo debidamente en cuenta los requisitos de confidencialidad, con el fin de comprobar si la embarcación ha podido practicar o respaldar la pesca INDNR".

[360] El párrafo 59 del PAI-INDNR pide a los Estados rectores del puerto que adopten ciertas medidas cuando "existen motivos razonables" para sospechar que una embarcación ha practicado o respaldado la pesca INDNR. A su vez, el párrafo 56 pide a los Estados del puerto que no permitan desembarcar o transbordar pescado en sus puertos a una embarcación, cuando tengan "pruebas evidentes" de que ha practicado la pesca INDNR.

[361] Vid. FAO. Estado mundial de la pesca y la acuicultura. Roma. FAO, 2012, p. 101.

[362] Ibíd. Según este informe, suponen aproximadamente el 50% del pescado que entra en el comercio internacional.

pesca ilegal se sitúan entre los 10.000 y los 23.500 millones de USD anuales.[363] Según este estudio, las medidas sobre el comercio de la pesca están formadas por actuaciones orientadas a los productos que provienen de la pesca INDNR, tales como la prohibición de productos procedentes de países que no respetan las medidas de ordenación pesquera.[364] Por tanto, el PAI-INDNR propone medidas comerciales convenidas internacionalmente, y las OROP representan los órganos adecuados para la elaboración y aplicación de tales medidas. De este modo, los Estados deberían adoptar acciones compatibles con el derecho internacional para impedir que el pescado capturado por buques que practican la pesca INDNR, e identificados por una OROP, se comercialice o importe en su territorio.[365]

Por otra parte, el Reglamento de la UE sobre la pesca INDNR indica que cualquier persona o negocio que desee importar pescado a la UE solo pueda hacerlo si el país bajo cuyo pabellón se haya capturado el pescado, demuestra que aplica la normativa en materia de ordenación de los recursos marinos, así como permite a los Estados miembros de la UE prohibir las importaciones del pescado.[366] A este respecto, la FAO señala que el certificado de captura que debe acompañar cualquier importación de pescado capturado por buques de terceros países, constituye un elemento esencial del Reglamento de la UE sobre la pesca INDNR. Este certificado es expedido por el Estado del pabellón del buque que capturó el pescado y solo serán aceptados una vez que el país haya confirmado a la UE que cuenta con un régimen nacional de ordenación pesquera. Los Estados miembros de la UE pueden prohibir la importación de pescado si se descubre que un buque ha ejercido la pesca de modo ilegal, y la UE puede añadir estos buques a una lista de pesca INDNR si el Estado del pabellón no ha adoptado medidas correctivas al respecto. Por tanto, quedan prohibidas las importaciones de pescado a la UE procedentes de los buques que aparecen en esa lista.[367]

Además, las OROP pueden desempeñar un papel destacado en la pesca INDNR debido a que parte de las poblaciones de peces expuestas a actividades de pesca ilícita están bajo jurisdicción de estas organizaciones. De este modo, los instrumentos internacionales han pedido a los Estados que refuercen las capacidades de éstas OROP y el PAI-INDNR ha llegado a considerar estas decisiones para abordar los problemas de la pesca INDNR.[368] Sin

[363] Ibíd., p. 101; y AGNEW, D.J., et al. Estimating the worldwide extent of illegal fishing. PLOS ONE, 2009, 4(2): e4570.

[364] Vid. CHAVES, L.A. Illegal, unreported and unregulated fishing: WTO-consistent trade related measures to address IUU fishing. One of the series of papers prepared as background documents for the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May, 2000; BRAY, K. (ed.). A global review of illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing. One of the series of papers prepared as background documents for the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May, 2000; DAVIS, J.M. Monitoring, control, surveillance and vessel monitoring system requirements to combat IUU fishing. One of a series of papers prepared as background documents for the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May 2000; y EDESON, W. Tools to address IUU fishing: the current legal situation. One of a series of papers prepared as background documents for the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May 2000.

[365] Vid. Párrafo 66 del PAI-INDNR. Las OROP pueden ayudar elaborando planes de certificación y documentación comercial, exigiendo que el pescado y los productos pesqueros vayan acompañados de formularios en los que se indique cuándo y dónde fue capturado el pescado y por quién. Un análisis completo de estos planes puede verse en MIYAKE, P. Catch certifications and feasibility of harmonizing certifications among regional fisheries management bodies, 2001. Paper presented at a meeting of FAO and non-FAO Regional Fishery Bodies or Arrangements, La Jolla, 9-11 January 2002.

[366] El Reglamento (CE) Nº 1005/2008 para combatir la pesca INDNR, permite a los Estados miembros de la UE prohibir las importaciones del pescado que no venga acompañado de un certificado de captura; que haya sido capturado por un buque que, según las investigaciones, practica la pesca INDNR; que haya sido capturado por un buque que aparezca en la lista de pesca INDNR de la UE que haya sido capturado por un buque que enarbole el pabellón de terceros países no cooperantes.

[367] Vid. FAO. Estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012, op. cit. pp. 102 y ss.

[368] Vid. Artículo 13 del Acuerdo de Nueva York y el artículo 7 del Código de Conducta. Además, el párrafo 80 del PAI-INDNR pide el fortalecimiento institucional de las OROP para potenciar su capacidad de hacer frente a la pesca INDNR. El párrafo 83, que las OROP deberían ocuparse del acceso a los recursos que son de su competencia con el fin de fomentar la

embargo, la incapacidad de algunas OROP para acordar un acceso equitativo a estos recursos ha contribuido a este tipo de prácticas. Por tanto, no podrán actuar con eficacia si consideran a la pesca INDNR como un problema no relacionado con el resto de sus actividades, necesitando, por tanto, implantar medidas de control para la pesca INDNR, incluyendo el control de las capturas, la ordenación de la capacidad pesquera, la reducción de las capturas incidentales y la recopilación de los datos generales.[369]

En muchos países en desarrollo, especialmente los que muestran claras limitaciones en infraestructuras administrativas como Guinea Bissau, el esfuerzo que supone la aplicación de medidas comerciales puede resultar difícil de afrontar. Los dos desafíos principales que marca el Reglamento de la UE sobre la pesca INDNR para estos países son: la incapacidad para crear un mecanismo nacional de aplicación de medidas de ordenación que aborden el problema de la pesca ilegal; y aplicar los requisitos de presentación de informes vinculados a dicho Reglamento sobre la pesca INDNR.[370] Por ello, estos países plantean unas necesidades especiales ya que se encuentran entre los que más sufren los efectos negativos de la pesca ilegal debido a la escasez de recursos e infraestructuras para aplicar eficazmente la normativa relativa a la pesca. En consecuencia, la pesca INDNR se practica, en mayor número, en aguas de los Estados en desarrollo, utilizando barcos de pesca registrados en estos países y barcos de pesca registrados en otros Estados.[371] Para paliar esta situación, el PAI pide a los Estados que fomenten la creación de capacidades en la pesca y presten asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo para que puedan cumplir los compromisos contraídos en el marco de dicho PAI. Esta asistencia debería estar orientada a ayudar a estos Estados a elaborar y aplicar sus planes de acción nacionales.[372]

A su vez, los países en desarrollo también pueden recibir asistencia directa de los Estados desarrollados a través de los acuerdos de pesca, donde a cambio del acceso a sus aguas jurisdiccionales, el Estado desarrollado puede ofrecer asistencia para combatir la pesca INDNR. Este puede ser el caso de los Acuerdos de Asociación Pesquera entre Guinea Bissau y la UE. Sin embargo, algunos países desarrollados llegaron a ofrecer asistencia a los Estados en desarrollo en materia de pesca sin necesidad de que existiera previamente un acuerdo de acceso.[373] No obstante, los países en desarrollo deberían compartir los medios de gestión para ahorrar costes. Por ejemplo, la región de África Occidental por medio de la Comisión Subregional de Pesca.

---

cooperación y lograr una mayor sostenibilidad. A su vez, el párrafo 78 reafirma el llamamiento para la creación de OROP en las regiones donde actualmente no existe ninguna.

[369] Puede verse un análisis detallado de las medidas adoptadas por las OROP para resolver el problema de la pesca INDNR y cuestiones afines, en: SWAN, J. The role of national fisheries administrations and regional fishery bodies in adopting and implementing measures to combat IUU fishing. One of a series of papers prepared as background documents for the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May, 2000.

[370] Vid. Reglamento (CE) Nº 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, op. cit.

[371] Muchos de los problemas de pesca INDNR con que se encuentran los Estados ribereños en desarrollo son comunes a otros Estados, por ejemplo: la pesca en las zonas vedadas, el empleo de artes y aparejos prohibidos, la carencia de información sobre capturas, las capturas incidentales. Vid. FAO. Aplicación del Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, op, cit.

[372] Vid. Párrafos 85 y 86 de la sección V del PAI-INDNR.

[373] Vid. TEIJO GARCÍA, C. Una aproximación a la práctica convencional de los acuerdos de asociación pesquera suscritos por la Comunidad Europea. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, España, 2009, pp. 272-288. En lo que respecta a apoyos financieros, un ejemplo lo representa Luxemburgo que ha ofrecido financiamiento a través de la FAO para la Unidad de coordinación de operaciones de vigilancia de la Comisión subregional de pesca. Australia, Nueva Zelandia y Francia (Nueva Caledonia) prestan asistencia a otros miembros del FFA, en particular con respecto a las actividades de SCV. La Unión Europea y algunos de sus países miembros, Japón y Noruega son también países desarrollados que ofrecen asistencia a los Estados en desarrollo para combatir la pesca INDNR. Vid. Canadian Support for Fisheries of the Developing World, en web: http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vLUallDocByIDEn/C57D4C985741D8 1F8525644500596337? Open Document.

En consecuencia, el PAI-INDNR pide a todos los Estados que elaboren y adopten, antes de transcurridos tres años después de su adopción (es decir, marzo de 2004), los planes de acción nacionales (PAN) para alcanzar los objetivos de dicho PAI y para aplicar plenamente sus disposiciones como parte integrante de sus programas de ordenación pesquera. Para cumplir este requerimiento, una de las finalidades del PAI es ofrecer sugerencias a los gobiernos nacionales sobre cómo elaborar estos PAN.[374] No obstante, cada Estado es libre de formular su PAN como mejor consideren que corresponde a su situación particular. Sin embargo, una forma de organizarlo es siguiendo el esquema que establece el PAI-INDNR, utilizando la clasificación: responsabilidades de todos los Estados; responsabilidades de los Estados del pabellón; medidas relativas a los Estados ribereños; o medidas de los Estados rectores del puerto.[375] Sin embargo, Guinea Bissau no tiene presentado este tipo de planes.[376]

3.6.2 El Modelo de sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto de 2005

Además del PAI-INDNR de 2001, se puso de manifiesto la necesidad de iniciar la preparación de un Modelo de sistemas que tuviera como objetivo elaborar recomendaciones para la aplicación de medidas del Estado rector del puerto en materia de pesca INDNR, basándose en las prácticas de la OMI relacionadas con la flota mercante. En estas prácticas se tuvieron en cuenta los elementos de un Memorando de entendimiento regional -conocido por MOU, por sus siglas en inglés- sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir la pesca INDNR, constituyendo una herramienta para mejorar la ordenación pesquera.[377] Con este objetivo, se llegó a preparar un proyecto de MOU sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir la pesca INDNR.[378]

Con este y otros propósitos, la OMI llegó a publicar nueve MOU regionales sobre controles del Estado rector del puerto, incorporando las normas universales basadas en la seguridad marítima y la prevención de la contaminación del mar acordados por el Memorando de París.[379] Debido a ello, en 2004 la Consulta Técnica para revisar las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir la pesca INDNR abordó las cuestiones relativas a la función del Estado rector del puerto en la lucha contra la pesca INDNR y elaboró los principios y directrices para firmar MOU regionales.[380] En esta reunión se dio el visto bueno al Modelo de sistema sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir la pesca INDNR, que posteriormente fue aprobado por el COFI y por el Consejo de la FAO.[381]

---

[374] Tal como prevé el párrafo 26 del PAI-INDNR, al menos cada cuatro años a partir de la aprobación de sus planes de acción nacionales, los Estados deberían examinar su aplicación con objeto de determinar estrategias rentables para aumentar su eficacia y tener presentes sus obligaciones relativas a la presentación de informes a la FAO con arreglo a lo previsto en la Parte VII del PAI-INDNR.

[375] El formato de dichos PAN bien podría ser el que recomiendan los apartados 10.2, 10.3 y 11 de las orientaciones técnicas de la FAO de 2001 para la implementación de los PAN.

[376] Entrevista en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Enrique Antonio da Silva, director del CIPA.

[377] Vid. LOBACH, T. Port State control of foreign fishing vessels. FAO, Documentos Legales en línea N° 29. Roma, FAO, 2002. Disponible en www.fao.org/legal/prs-ol/lpo29.pdf.

[378] Vid. FAO. Informe de las consultas sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. FAO, Informe de Pesa No. 692. Roma, FAO, 2002, 22 pp.

[379] Vid. Resolución OMI A. 682 (17) en materia de cooperación regional en el control de los buques y de sus descargas. En lo que respecta al Memorando de París y otros MOU, véase https://www.parismou.org/. Estos regímenes regionales operan en Europa y en la región del Atlántico Norte, en la región Asia- Pacífico, en el Mar Negro, en la región del Caribe, en el Océano Índico, en el Mediterráneo, en América Latina y en África occidental y central, abarcando 107 países. Puede verse además: http://caribbeanmou.org/links.php.

[380] Vid. FAO. Informe de la Consulta Técnica para revisar las Medidas del Estado rector del puerto, destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. FAO, Informe de Pesca N° 759. Roma. FAO, 2004, 34 pp.

[381] Vid. FAO. Informe del 26° período de sesiones del Comité de Pesca. FAO Informe de Pesca No. 780. Roma. FAO, 2005, 34 pp.; y FAO. Modelo de sistema sobre medidas del Estado rector del puerto para combatir, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma, FAO, 2007, 46 pp.

Este Modelo no vinculante nació para mejorar la aplicación del PAI-INDNR, y servir de referencia para preparar las medidas vinculantes del Estado rector del puerto. El Modelo está destinado a las operaciones de los buques pesqueros de pabellón extranjero y regula las modalidades de inspecciones, las medidas que puede adoptar el Estado del puerto tras las inspecciones y el papel de la información. No obstante, tanto las inspecciones, como las acciones y el intercambio de información, son similares a las del PAI-INDNR aunque ampliadas. Sin embargo, una de las novedades es el reconocimiento del término "buques pesqueros" al referirse a embarcaciones, buques de apoyo, buques de transporte y cualquier otro tipo de buque que participe en dichas operaciones de pesca, y reconoce la soberanía del Estado rector del puerto y la supremacía del Estado del pabellón. De este modo, el Estado del puerto puede prohibir el desembarque o transbordo de pescado, a no ser que resulten suficientes las medidas que adopte el Estado del pabellón. En definitiva, este Modelo trata de consolidar el PAI-INDNR, profundizando en el objetivo de promover la eficacia de las medidas de ordenación a través de la realización de inspecciones para vigilar el cumplimiento de dichas medidas.

Sin embargo, el Modelo de sistema no afronta de manera específica el desarrollo de la capacidad, aunque el hecho de su aplicación presuponga una contribución al desarrollo de capacidad y a la mejora institucional. El Modelo se ciñe a los aspectos conducentes a disponer de recursos humanos apropiados para emprender medidas del Estado rector del puerto y que las instituciones alcancen estabilidad y tengan capacidad de recuperación. De este modo, describe el tipo de capacitación que los inspectores del Estado rector del puerto deben tener para realizar inspecciones de un buque con las mínimas interferencias para la tripulación y para dicho buque. Este tipo de capacitación incluye los procedimientos de inspección, la identificación de las especies, o el tipo de lenguaje que se debe emplear a bordo.[382]

3.6.3 El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto para la pesca INDNR

Desde la CONVEMAR, que apenas toca la jurisdicción del Estado rector del puerto, el derecho marítimo internacional se ha desarrollado gradualmente en el ámbito de las medidas del Estado rector del puerto (MEP) relacionadas con la pesca, entre otros, por medio de la adopción del Acuerdo Cumplimiento de 1993 y el Acuerdo de Nueva York de 1995. Sin embargo, otros instrumentos de carácter voluntario como el Código de Conducta, el PAI-INDNR y el Modelo de sistemas anteriormente citados, también promueven la aplicación de MEP para combatir la pesca INDNR.[383] Sin embargo, la ausencia de carácter obligatorio del Código de Conducta y del PAI-INDNR, las limitaciones materiales derivadas del Acuerdo de Nueva York de 1995, al estar orientado a especies transzonales y altamente migratorias, las limitaciones espaciales del Acuerdo de cumplimiento de 1993, dedicado a la alta mar, así como la vigencia del principio de jurisdicción exclusiva del Estado de pabellón, dificultan combatir la lucha contra la pesca INDNR sólo sobre la base de la responsabilidad del Estado de pabellón. Por tanto, había que constituir un marco de obligaciones, basadas tanto en el Estado de pabellón como en los demás Estados implicados, es decir, el Estado rector del puerto, el Estado ribereño o el Estado de comercialización.[384] Este nuevo modo de enfocar los

[382] Ibíd. Apéndice D del Modelo de sistema.

[383] El artículo 8.3 del CCPR establece una serie de deberes de los Estados rectores de los puertos. Además, el PAI-INDNR insta a utilizar más ampliamente las MEP llamando a los países a aplicar el conjunto de MEP expuestas en los párrafos 52 a 64. Finalmente, puede verse también: FAO. Informe de la Consulta técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Informe de pesca y acuicultura No. 914. Roma: FAO, 2009, 78 pp.

[384] El preámbulo del Acuerdo sobre las MEP reconoce que "las medidas para hacer frente a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada deben basarse en la responsabilidad principal del Estado del pabellón y hacer uso de toda la jurisdicción

derechos y deberes hacia el Estado rector del puerto para combatir la pesca INDNR motivó la adopción del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.[385]

Por tanto, en el período de sesiones del COFI en 2007, diversos participantes hicieron mención a la actuación irresponsable de muchos Estados del pabellón y propusieron elaborar unos criterios que permitiera evaluarlos. Tras la celebración de un taller de expertos, la cuestión sobre la actuación de los Estados del pabellón fue tratada de nuevo en 2009 por el COFI y se acordó que una consulta técnica elaborase unas directrices internacionales de criterios de evaluación para los Estados del pabellón y las posibles medidas contra los buques que enarbolan el pabellón de Estados que incumplen tales criterios.[386] Finalmente, el Acuerdo sobre MEP destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada fue aprobado por la Conferencia de la FAO en su 36º período de sesiones en noviembre de 2009 (en adelante, Acuerdo MEP).[387]

Dada su naturaleza de tratado internacional, cuando entre en vigor este Acuerdo, formará el primer texto jurídico vinculante de alcance internacional en la lucha contra la pesca INDNR.[388] El Acuerdo MEP trata de evitar que las capturas pesqueras obtenidas ilegalmente puedan entrar en los mercados mundiales a través de la amplia variedad de puertos existentes. El Estado rector del puerto es competente para regular el acceso de los buques extranjeros a sus puertos, cosa distinta a la hora de aplicar las disposiciones previstas en su ordenamiento jurídico interno respecto de los buques pesqueros.[389] Por tanto, este Acuerdo constituye un importante avance en la lucha contra la pesca INDNR que, cuando tenga efecto vinculante, mejorará lo dispuesto en el artículo 218 de la CONVEMAR que contempla la capacidad de control del Estado rector del puerto en lo relativo a la protección del medio ambiente.[390]

Sin embargo, las medidas para combatir la pesca INDNR no deben ser identificadas únicamente con el Derecho internacional del mar, ni los que deban cumplir sus normas tienen porque ser siempre el Estado del pabellón, el Estado ribereño o el Estado rector del puerto, ya

---

disponible de conformidad con el Derecho internacional, incluidas las medidas del Estado rector del puerto, las medidas del Estado ribereño, las medidas relativas al mercado y las medidas para velar por que los nacionales no apoyen ni realicen actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada" (párrafo 3 del preámbulo del Acuerdo).

[385] Vid. MOLENAAR, E.J. Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage. Ocean Development and International Law. Vol. 38, 2007, pp. 225-257.

[386] Vid. FAO. Expert Consultation on Flag State Performance. Informe de pesca y acuicultura No. 918. Roma: FAO, 2009.

[387] El Acuerdo MEP se basa sobre todo en dos textos internacionales de soft-law: el PAI-INDNR y el Modelo de Sistema de 2005 sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca INDNR. Dada la importancia de garantizar una participación efectiva de los países en desarrollo y que las dificultades para afrontar la pesca INDNR se reduzcan al mínimo, el articulo 21 constituye un importante aspecto del acuerdo, al abordar las necesidades de los Estados en desarrollo que forman parte de dicho acuerdo y la forma en que la cooperación y asistencia les será prestada.

[388] El Acuerdo se abrió a la firma el 22 de noviembre de 2009 y permaneció abierto un año. En ese período, 23 países y la UE firmaron el instrumento. Desde el 30º período de sesiones del Comité de Pesca, 6 miembros depositaron su instrumento de ratificación, adhesión, aprobación o aceptación, elevando así el número total de Partes en el Acuerdo a 10 (a 26 de marzo de 2014). El Acuerdo entrará en vigor 30 días después de la fecha en que se deposite el vigesimoquinto instrumento de ratificación, adhesión, aprobación o aceptación. En el 30º período de sesiones del Comité de Pesca, 26 miembros señalaron que estaban en proceso de pasar a ser parte en el Acuerdo conforme al derecho interno.

[389] Vid. GABRIELA, A. La aportación del acuerdo de la FAO sobre MEP para luchar contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en pro de una mejor trazabilidad de los productos pesqueros. Revista electrónica del Derecho del consumo y la alimentación, No. 31, 2013, pp. 47-58; y BROWELEIT, J. The Draft 2009 FAO Legally-Binding Port State Measures Agreement: An Evaluation of its Potential to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Antarctic and Southern Oceans Law and Policy, Occasional Papers, University of Tasmania, vol. 13, 2009, p. 41.

[390] Vid. NU. Informe de la reanudación de la Conferencia de revisión del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Preparado por el Presidente de la Conferencia", A/CONF.210/2010/7, 27 de julio de 2010, punto 97; y SOBRINO HEREDIA, J.M.; REY ANEIROS, A. Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Revista Española de Derecho Internacional, vol. LIV, No. 1, 2002, pp. 481-487.

que también hay que tener en cuenta el Estado de comercialización y el Estado al que pertenecen los pescadores que realizan las actividades de pesca ilícitas. En consecuencia, habrá que considerar los instrumentos que proponen medidas comerciales destinadas a impedir la comercialización de las capturas provenientes de la pesca INDNR.[391] Además de esta ampliación jurídica de control, distintas organizaciones internacionales han manifestado que a medida que se avanza en las medidas para erradicar la pesca INDNR, las redes delictivas implicadas en este tipo de pesca han estado progresivamente cambiando sus formas de actuar, llegando en determinados lugares a formarse redes de delincuencia organizada.[392]

Ante este complejo problema, la UE ha llegado a decir que el comercio internacional de productos de la pesca ha aumentado considerablemente, abriendo nuevas oportunidades lucrativas a quienes faenan ilegalmente. Con el fin de evitar el origen ilegal de las capturas, se suelen seguir complejas rutas antes de llegar al mercado final, incluyendo transbordos en alta mar, desembarques en puertos de conveniencia y transformación en países que no son el del pabellón ni el de comercialización.[393] Por tanto, el carácter global de la pesca INDNR requiere que se aborde mediante un enfoque que abarque toda la cadena, aumentando el control en la fase comercial de la pesca INDNR de forma que los productos que lleguen al mercado sean capturados conforme a las reglas de ordenación que se establezcan.[394]

Por tanto, impulsar el Acuerdo de MEP supone convertirlo en un texto jurídico internacional con gran trascendencia en el ámbito pesquero mundial. Su entrada en vigor será una aproximación jurídica a la problemática de la pesca INDNR y los instrumentos existentes sobre en esta materia dejarán de tener el carácter de soft-law para integrarse en un instrumento vinculante de normas que el Estado del puerto tendrá que adoptar contra los buques que adopten actividades de pesca INDNR. De este modo, los Estados y las ORP podrán emprender medidas más restrictivas en este ámbito, siempre y cuando estén conformes al Derecho internacional. Sin embargo, sus disposiciones no serán vinculantes hasta que no alcance los veinticinco instrumentos para su entrada en vigor.[395]

Las disposiciones de este Acuerdo establecen las normas internacionales mínimas para combatir la pesca INDNR a través de la aplicación de medidas del Estado rector del puerto

---

[391] Estas medidas que deben ser aplicadas de conformidad con los principios y obligaciones establecidas en la OMC. Por ejemplo, está prohibido que los Estados apliquen de manera unilateral obstáculos al comercio por motivos de protección del medio ambiente marino. Vid. CHURCHILL, R., OWEN, D. The EC Common Fisheries Policy, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 499-500.

[392] En este sentido, el Secretario General de las Naciones Unidas ya lo ha advertido cuando afirmaba que "se ha establecido un vínculo entre algunas de las actividades de pesca INDNR y la delincuencia organizada y otras actividades ilícitas". Vid. GABRIELA, A. La aportación del acuerdo de la FAO sobre las medidas del estado rector del puerto para luchar contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en pro de una mejor trazabilidad de los productos pesqueros, op cit.; Los océanos y el derecho del mar. Informe del Secretario General, A/63/63, 10.03.2008, punto 100, pp. 31-32; SWAN, J. Ocean and Fisheries Law: Port State Measures to Combat IUU Fishing: International and Regional Developments. Sustainable Development Law and Policy, vol. 38, No. 7, 2006, p. 38; UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME: Transnational Organized Crime in the Fishing Industry, Vienna, 2011; PARLAMENTO EUROPEO. Resolución del Parlamento Europeo de 17 de noviembre de 2011, sobre la lucha contra la pesca ilegal a escala mundial-El papel de la UE, A7-0362/2011; e INTERPOL: Combating the problem of transnational organized crime committed at sea. The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. Resolution 20/5, E/2011/30, E/CN.15/2011/21, Preámbulo y punto 9.

[393] Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una nueva estrategia comunitaria para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, Bruselas, 17.10.2007, COM (2007) 601 final, p. 3.

[394] Es decir, un enfoque que integre todo el proceso desde la construcción del buque, pasando por las actividades pesqueras que realiza y hasta que el pescado llega al consumidor. Vid. BORIT, M., OLSEN, P. Evaluation framework for regulatory requirements related to data recording and traceability designed to prevent illegal, unreported and unregulated fishing. Marine Policy, vol. 36, 2012, pp. 96-102; y LE GALLIC, B. The use of trade measures against illicit fishing: Economic and legal considerations. Ecological Economics, vol. 64, 2008, pp. 858-866.

[395] Vid. FAO. Recent Major Developments with Regard to Combating Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing. Committee on Fisheries, 13th edition, Rome, COFI/2012/8, 9-13 July 2012.

como medio para garantizar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de los recursos pesqueros. Ante la plena soberanía de los países sobre sus puertos, pueden negar a los barcos extranjeros el acceso a los mismos, prohibirles desembarcar o trasbordar pescado, o exigirles que faciliten información sobre su identidad y actividades pesqueras, así como inspeccionar a aquellos barcos que se hallan voluntariamente en sus puertos. Por tanto, los Estados deberían exigir a los barcos de pesca extranjeros que notifiquen su entrada en el puerto con una antelación razonable, y aporten una copia de su autorización para pescar, detalles del viaje de pesca e información sobre las cantidades de pescado a bordo. Es decir, exigir lo mismo que a los barcos de transporte que faciliten información análoga antes de su entrada en el puerto. Además, el Estado debería conceder el acceso a sus puertos a los barcos de pesca extranjeros solamente cuando pueda realizar inspecciones para verificar la naturaleza de sus actividades pesqueras.[396] Sin embargo, esta situación no se da en el puerto de Guinea Bissau.[397]

Un aspecto crucial para el Acuerdo es lo relativo a las necesidades de los países en desarrollo.[398] El Acuerdo se centra en el fomento de la capacidad y reconoce la necesidad de garantizar que todas las partes, independientemente de su ubicación geográfica y su nivel de desarrollo, tengan los medios humanos y materiales para aplicar dicho Acuerdo. Sin embargo, este planteamiento refleja una preocupación, en el sentido de que la falta de capacidad de las partes que son Estados rectores de puertos podría perjudicar la eficacia del Acuerdo a la hora de cumplir sus objetivos. Por tanto, no es de esperar que el Acuerdo resuelva, por sí solo, los problemas de la pesca INDNR del mundo. El bloqueo en los puertos y mercados del pescado capturado de manera ilegal, además de las medidas que dificulten las actuaciones de los buques que participan en la pesca INDNR, debería reducir los incentivos que estimulan a los pescadores a tomar parte en este tipo de actividades.[399]

Por otra parte, recientemente se adoptaron unas directrices para combatir la pesca INDNR mediante el desempeño de responsabilidades del Estado del pabellón con el fin de velar por la conservación y uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros.[400] Su aplicación abarca

[396] El intercambio de información en tiempo real es un aspecto clave del Acuerdo MEP. Su éxito dependerá de la capacidad de las partes de intercambiar información de los buques cuya participación en la pesca INDNR se haya constatado. El Acuerdo especifica los procedimientos que deben seguir tanto los buques a la hora de solicitar entrada al puerto como los Estados del puerto en relación con las inspecciones de los buques y la transmisión de los resultados de las inspecciones. Los anexos especifican la información previa que deben proporcionar los buques que deseen entrar a los puertos de las partes y ofrecen unas recomendaciones sobre los procedimientos de inspección, la manipulación de los resultados de las inspecciones, los sistemas de información y la formación necesaria.

[397] Entrevista en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca.

[398] Vid. Acuerdo MEP de 2009, op. cit., artículo 21.

[399] El COFI reiteró en 2011 que las medidas del Estado del puerto forman un instrumento eficaz en función de los costes para combatir la pesca INDNR, reconociendo que era necesario ayudar a los países en desarrollo a combatir la pesca INDNR mediante la creación de capacidad para adoptar las medidas del Estado rector del puerto. En consecuencia, en abril de 2012 se organizó una serie de talleres al respecto para apoyar la aplicación del Acuerdo. Vid. FAO. Informe del 29º período de sesiones del Comité de Pesca. Roma, 31 de enero-4 de febrero de 2011. Informe No. 973. Roma: FAO, 2011, 59 pp.

[400] Según dichas directrices, en el ejercicio de una responsabilidad efectiva del Estado del pabellón, todo Estado debería: "i) actuar de conformidad con el Derecho internacional con respecto a las obligaciones del Estado del pabellón; ii) respetar la soberanía nacional y los derechos de los Estados ribereños; iii) prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR y las actividades relacionadas con esta en apoyo de la pesca INDNR; iv) ejercer eficazmente su jurisdicción y control sobre los buques que enarbolen su pabellón; v) adoptar medidas para garantizar que las personas bajo su jurisdicción, incluidos navieros y armadores de buques que enarbolen su pabellón, no apoyen la pesca INDNR y las actividades relacionadas con esta en apoyo de la pesca INDNR; vi) velar por la conservación y el uso sostenible de los recursos marinos vivos; vii) tomar medidas eficaces contra el incumplimiento de las obligaciones pertinentes por los buques que enarbolen su pabellón; ix) cumplir con su deber de cooperar de conformidad con el Derecho internacional; x) intercambiar información y coordinar las actividades entre los organismos nacionales pertinentes; xi) intercambiar información con otros Estados y prestarse asistencia legal mutua en materia de investigación y procedimientos judiciales; y xii) reconocer los intereses especiales de los Estados en desarrollo, en particular los de los Estados menos adelantados y cooperar para reforzar sus facultades en cuanto Estados del pabellón". Vid. FAO. Las directrices voluntarias para la actuación del estado del pabellón, el acuerdo de la FAO sobre

a la pesca y a las actividades relacionadas con esta, realizadas en las zonas marítimas fuera de la jurisdicción nacional. Estas directrices establecen unos criterios de evaluación en materia de ordenación, estipulando que el Estado del pabellón debe establecer un marco o una base institucional, jurídica y técnica para la ordenación de la pesca, como la que se recoge en el artículo 7 del Código de Conducta, adoptando normas que ayuden a aplicar medidas de ordenación, en aspectos como: las normas contenidas en los instrumentos internacionales pertinentes; un marco nacional en forma de plan de ordenación de la capacidad y el esfuerzo pesquero, con límites de captura y el control de la producción, y las actividades relacionadas para combatir la pesca INDNR; la regulación de los transbordos y realizar una ordenación eficaz de la pesca y de los buques que enarbolan su pabellón de manera tal que se garantice la utilización sostenible de los recursos marinos vivos.[401]

Una novedad importante en estas directrices es la creación de un registro mundial de buques de pesca, transporte refrigerado y suministro (registro mundial). En base al Acuerdo de 2009, el Comité de Pesca de la FAO llegó a plantear en 2010 el desarrollo gradual de un Registro mundial para evitar la duplicidad de esfuerzos y la creación de un identificador único del buque (IUB) que tenga por objeto identificar y rastrear buques.[402] En este sentido, la OMI mostró su conformidad de incluir los buques pesqueros de 100 o más TRB en el sistema numérico de identificación de buques que se aplica tanto a buques mercantes como a buques de pesca.[403] Por tanto, todo parece indicar que se podrá usar el número de la OMI como IUB en el Registro mundial, debido al ahorro de coste, a la efectividad del sistema y al carácter permanente del número asociado al buque durante toda su vida, aunque este se haya sometido a cambios de pabellón, propiedad o nombre. Además, varias OROP han establecido reglas para que el número de la OMI sea obligatorio para los buques que faenen en sus zonas de influencia.[404] Por tanto, este registro constituye uno de los principales instrumentos en la aplicación del Acuerdo, y ayudará a los Estados rectores del puerto a llevar a cabo inspecciones y medidas de seguimiento de los buques con pabellón extranjero.[405]

En conclusión, la pesca INDNR constituye uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el actual Derecho internacional de la pesca y es una grave amenaza para la ordenación sostenible de los recursos marinos. En consecuencia, en los últimos años ha cobrado un mayor peso el convencimiento de que los Estados rectores del puerto tienen un papel clave en la lucha contra la pesca INDNR. Por tanto, el Acuerdo sobre las medidas del

---

medidas del estado rector del puerto de 2009 y otros instrumentos para luchar contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR). COFI/2014/4.2 Rev.1, Roma, 9-13 de junio de 2014, p. 7.

[401] Según el párrafo 3 de estas Directrices, podrían asimismo aplicarse a la pesca y a las actividades relacionadas con esta, realizadas bajo la jurisdicción nacional del Estado del pabellón, o de un Estado ribereño, con sujeción a su consentimiento, sin perjuicio de lo establecido en los párrafos 9 y 39 a 43. Cuando un buque faene en zonas marítimas bajo la jurisdicción de un Estado distinto del Estado del pabellón, la aplicación de estas Directrices estará sujeta a los derechos soberanos del Estado ribereño. Además, se aplican a cualquier tipo de barco equipado para ser usado en la pesca y actividades relacionadas con esta, como son las operaciones de apoyo o preparación de la pesca, con inclusión del desembarque, el empaquetado, el transbordo o el transporte de pescado que no haya sido previamente desembarcado en un puerto, así como la provisión de personal, combustible, artes de pesca y otros suministros en el mar, excluida la pesca de subsistencia. Vid. FAO. Las directrices voluntarias.., op. cit., pp. 7-9.

[402] Vid. COFI/2014/Inf.12 y COFI/2014/SBD.2; y el sitio web del Registro mundial, www.fao.org/fishery/global-record/en.

[403] Vid. OMI Resolución A.1078(28). Sistema de asignación de un número de la omi a los buques para su identificación. Adoptada el 4 de diciembre de 2013. A 28/Res.1078, 15 enero 2014.

[404] Organizaciones como la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA), la Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC) y la Comisión de Pesca para el Pacífico Occidental y Central.

[405] Además, el Estado del pabellón llevará un registro de las embarcaciones que incluye, para las embarcaciones autorizadas a participar en la pesca y actividades relacionadas con esta en alta mar, toda la información que se estipula en los párrafos 1 y 2 del artículo VI del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993. Vid. FAO. Las directrices voluntarias para la actuación del estado del pabellón, el acuerdo de la FAO sobre medidas del estado rector del puerto de 2009 y otros instrumentos para luchar contra la pesca INDNR, op. cit., pp. 4 y ss.

Estado rector del puerto de 2009, considerado como un verdadero Tratado internacional, cuando entre en vigor constituirá la primera norma vinculante referida a la pesca INDNR. Sin embargo, el problema de la pesca INDNR no es una tarea de un solo Estado o de un grupo de Estados, sino que será el resultado del esfuerzo de toda la comunidad internacional, que hace que el control del Estado del puerto tenga que ser "universal".[406] Este Acuerdo no puede por sí solo resolver este problema tan complejo, por tanto, la trazabilidad de todas las operaciones mercantiles del sector pesquero puede ser la clave para garantizar que los todos los operadores implicados en la cadena relacionada con la pesca no mantienen relaciones comerciales con buques de los que se sepa que practican la pesca INDNR.

3.7 CONCLUSIONES

1º. A pesar de la existencia de instrumentos internacionales que facilitan un régimen de ordenación y conservación de los recursos vivos en alta mar y en las ZEE de los Estados costeros, se pone de manifiesto la frágil situación de dichos recursos, especialmente en los países en desarrollo de África Occidental. En consecuencia, países como Guinea Bissau encuentran serias dificultades para asumir la responsabilidad emanada de la CONVEMAR en las áreas sometidas a su jurisdicción nacional. Aunque los artículos 116 y 117 de esta Convención confiere la doble obligación de conservar los recursos y cooperar para lograr dicha obligación, estas medidas no se cumplirán mientras no se apruebe la normativa apropiada en el ámbito interno del país y, sobre todo, mientras no existan capacidades suficientes para hacer cumplir dicha normativa. A su vez, los artículos 61 y 62 otorgan derechos de soberanía para explotar, conservar y administrar los recursos naturales y determinar la captura máxima permisible, la capacidad de captura y dar acceso a otros Estados al excedente mediante acuerdos de pesca u otros arreglos cuando no tenga capacidad para explotar toda su captura permisible. Sin embargo, Guinea Bissau no dispone de una organización administrativa y científica suficiente para determinar la captura máxima permisible de los recursos vivos existentes en su ZEE ni para determinar su capacidad de captura, cuando tales elementos son necesarios para conocer los excedentes. Así, mediante la vía de concesión de licencias de pesca y la adopción de acuerdos de pesca, este país confía la producción pesquera a las flotas extranjeras, normalmente de la UE y China, en base al Tonelaje de Registro Bruto de los buques y en función del tipo de pesca practicada.

2º. El Acuerdo de Nueva York de 1995 y el Acuerdo de Cumplimiento de 1993 suponen un avance en las medidas de ordenación y control de los recursos en las zonas de alta mar y las ZEE. En ambos coexiste un paralelo reforzamiento del papel del Estado ribereño y el Estado rector del puerto para asegurar el cumplimiento de los buques a las reglas internacionales y, por tanto, evitar que el enfoque no esté dirigido solamente al Estado del pabellón. Sin embargo, las limitaciones materiales derivadas del Acuerdo de Nueva York, al estar orientado a especies transzonales y altamente migratorias; las limitaciones espaciales del Acuerdo de cumplimiento, destinado exclusivamente a la alta mar; y la falta de adhesión a estos instrumentos por la mayor parte de los Estados de África Occidental, incluido Guinea Bissau, hace poco probable la aplicación de sus disposiciones, contribuyendo así a una limitada coordinación entre países y a una baja operatividad sobre el control de las zonas pesqueras en la región.

[406] Vid. ARIAS MEZA, M. Las medidas relativas al "Estado del puerto" y su actual regulación en el Derecho internacional de las pesquerías: insuficiencias y perspectivas de futuro. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. La coordinación internacional en la ordenación de los mares y océanos, op. cit., p. 221.

3º. El Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO constituye el marco de referencia para llevar a cabo el desarrollo sostenible en la pesca y para emprender nuevos enfoques para la ordenación y conservación pesquera mediante la elaboración del concepto de pesca responsable. Desde su nacimiento conforma el mayor exponente del soft-law en materia de pesca y el modelo a seguir para la ordenación pesquera, al considerar los factores económicos, sociales, biológicos, ambientales y tecnológicos, que otorgan una regulación completa de la pesca. Este Código tiene una importancia relevante en la transformación del régimen internacional de la pesca al incorporar entre sus disposiciones normas basadas en el derecho internacional a las que pueden otorgarse efectos vinculantes por medio de los instrumentos jurídicos obligatorios, tales como la CONVEMAR, el Acuerdo de Nueva York de 1995, el Acuerdo de Cumplimiento de 1993 o el propio Derecho consuetudinario existente. A diferencia de estos instrumentos vinculantes, el Código es de aplicación universal y ha sido adoptado por el consenso de los Estados de la comunidad internacional en su conjunto. Por ello, todos los Estados deberían cumplir con este Código así como con los Planes de Acción Internacionales asociados al mismo. Sin embargo, esta situación de cumplimiento no se está dando en países de África Occidental como Guinea Bissau.

4º. La pesca INDNR constituye uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta el actual Derecho internacional de la pesca. Sus efectos se hacen sentir directa y negativamente en la conservación y gestión de los recursos vivos, causando una grave amenaza para la ordenación sostenible de los recursos marinos, especialmente en países de la región de África Occidental. Los Estados del pabellón de estos países se sienten incapaces de abordar el problema ocasionado por este tipo de pesca. En consecuencia, en los últimos años ha cobrado un mayor peso el convencimiento de que los Estados rectores del puerto tienen un papel clave en la lucha contra la pesca INDNR. Por esta razón, la adopción del Acuerdo sobre las medidas del Estado rector del puerto de 2009 para combatir la pesca INDNR resulta una medida necesaria para estos países, al constituir, cuando entre en vigor, la primera norma vinculante referida a este tipo de pesca. Este Acuerdo toma como referencia las medidas de control previstas en el PAI-INDNR de 2001 y en el Modelo de sistemas de 2005, ambos constituyen el estándar mínimo aplicable en este tema. En definitiva, la pesca INDNR debe ser un problema compartido que demanda soluciones concertadas y que concierne a todos los Estados, ya sean Estados del pabellón, Estados rectores del puerto, Estados ribereños o Estados de comercialización.

5º. Pese a su carácter voluntario, el PAI-INDNR se ha convertido, en su mayor parte, en normas vinculantes por su incorporación a los ordenamientos internos nacionales, bien directamente por actos legislativos de los Estados o por incorporación, también a través de normas estatales, de las recomendaciones adoptadas por las OROP en el ámbito de sus competencias. Este Plan constituye una herramienta clave en la aplicación de los instrumentos internacionales relacionados con la pesca, siempre y cuando sea incorporado a estos instrumentos y vinculante para los Estados que los suscriben. En contra de la tendencia general, la mayor parte de los Estados ribereños de África Occidental, incluida Guinea Bissau, no forman parte de este PAI. Por ello, para atender la situación desalentadora que viven estos Estados en la protección de sus espacios pesqueros, el PAI-INDNR supondría una ayuda para que los Estados del pabellón cumplieran las obligaciones emanadas de los instrumentos internacionales en materia de pesca. Entre estas obligaciones destaca el control sobre la matriculación y autorización de barcos de pesca, fundamentalmente en lo que respecta al control de embarcaciones de pesca artesanal, cuyo registro y seguimiento es inexistente en

países como Guinea Bissau. Así, el coste que supondría el registro de todas las embarcaciones podría compensarse con el ahorro alcanzado por la reducción de la pesca INDNR.

6º. A pesar de la existencia de instrumentos jurídicos e institucionales adecuados es necesario tener la suficiente voluntad política por parte de los Estados. Sin embargo, esa voluntad política no será suficiente debido a la existencia de Estados en desarrollo con débiles instituciones que dificultan adoptar medidas de conservación y ordenación de los recursos pesqueros, y con escasos medios de seguimiento, control y vigilancia de las pesquerías. Este es el caso de países como Guinea Bissau que carecen de capacidades e infraestructuras suficientes para cumplir con los requisitos de control sobre sus recursos pesqueros. Como consecuencia de ello pueden verse excluidos del comercio internacional del pescado, con independencia de si el origen de su pesca es legal o no. El pescado cuyo origen es legal puede quedar excluido del comercio internacional debido a que estos países no son capaces de aplicar los requisitos administrativos que conllevan medidas comerciales, suponiendo también un problema para los países importadores que dependen de esa materia prima. Por tanto, será necesario contar con la asistencia y cooperación técnica y financiera necesarias, tanto de la UE como de instituciones como la FAO, al objeto de facilitar que estos Estados adopten las medidas necesarias y dispongan de los mecanismos de control adecuados.

7º. Los Planes de Acción Nacionales (PAN) constituyen una herramienta clave para mejorar el nivel de cumplimiento de los países costeros en cuanto Estados del pabellón, Estados ribereños y Estados rectores del puerto. Algunos países de la región de África Occidental, entre ellos Guinea Bissau, carecen de este tipo de planes a pesar de haber sido requeridos por el PAI-INDNR antes de transcurridos tres años contados a partir de su adopción, es decir, antes de marzo de 2004. En consecuencia, este PAI pide a todos los Estados que elaboren y adopten un PAN para aplicar plenamente sus disposiciones. Para ello, una de las finalidades destacadas del PAI consiste en ofrecer sugerencias a los gobiernos nacionales sobre cómo elaborar estos PAN. A pesar de que cada Estado es libre de formular su propio Plan, una forma coherente de organizarlo sería seguir el esquema que se establece para este fin en el PAI-INDNR. De cualquier forma, países como Guinea Bissau necesitan asistencia directa que, además de la proveniente del PAI y de la FAO, venga a través de los Estados desarrollados. Un mecanismo para ese tipo de ayuda son los acuerdos de acceso a las pesquerías donde los Estados desarrollados pueden ofrecer asistencia para combatir la pesca INDNR, a cambio del acceso a pescar en las aguas de los Estados en desarrollo. Este puede ser el caso de los acuerdos mantenidos entre Guinea Bissau y la UE.

8º. Las recientes directrices para combatir la pesca INDNR que otorgan responsabilidades a los Estados del pabellón para velar por la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros, supone otro avance en las medidas para combatir este tipo de pesca. Estas directrices establecen criterios de evaluación en materia de ordenación, estipulando que el Estado del pabellón debe establecer un marco o una base institucional, jurídica y técnica para la ordenación de la pesca, como la que se recoge en el artículo 7 del Código de Conducta. Sin embargo, la novedad más importante la constituye la creación de un registro mundial de buques de pesca, transporte refrigerado y suministro, para evitar la duplicidad de esfuerzos y crear un identificador único del buque (IUB) que tenga por objeto identificar y rastrear los buques. De este modo, la OMI mostró su conformidad de incluir los buques pesqueros de 100 o más TRB en el sistema numérico de identificación de buques mediante la aprobación de la Resolución A.1078 (28), aplicable tanto a buques mercantes como a buques de pesca. En este sentido, varias OROP han establecido reglas para que el número de la OMI

sea obligatorio para los buques que faenen en sus zonas de influencia. Por tanto, este registro constituye uno de los principales instrumentos en la aplicación del Acuerdo de Medidas del Estado Rector del Puerto de 2009, y ayudará a los Estados del pabellón a llevar a cabo inspecciones y medidas de seguimiento de los buques con pabellón extranjero.

9º. Por último, se confirma el precario reconocimiento del Derecho internacional de la pesca en los Estados costeros de África Occidental. Esto evidencia la usencia de cumplimiento de los principales instrumentos internacionales y una precaria coordinación en las medidas de ordenación regionales para abordar el problema de la pesca INDNR. Tal como puede verse en el cuadro que se muestra a continuación, países como Guinea Bissau no forman parte de los instrumentos internacionales más importantes relacionados con la pesca, ni tampoco tienen implantados los planes de acción nacionales en sus espacios marítimos, haciendo difícil que puedan asumir de esta manera las responsabilidades en calidad de Estados del pabellón, Estados ribereños y Estados rectores del puerto. Por tanto, los Estados costeros de África Occidental necesitan examinar sus leyes y reglamentos relacionados con la pesca INDNR a través de la preparación de planes de acción nacionales conforme a las normas establecidas en el Código de Conducta de la FAO.

Cuadro 6. Nivel de cumplimiento de los instrumentos internacionales

Estado	**Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982**		**Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces de 1995**		**Acuerdo Cumplimiento de la FAO de 1993**	**Acuerdo MEP**		**PAI-INDNR**	ORP CPACO	**CSRP**
Nombre	Firmado	Ratificado/ Adhesión	Firm	Ratif/ Adhesión	Depósito del instrumento de aceptación	Firma	Ratif /Adh	PAN	EEMM	EEMM
Guinea Bissau	Si	25.08.1986	Si	No	No	No	No	No	Si	Si
Senegal	Si	25.10.1984	Si	30.01.1997	08.09.2009	No	No	Si	Si	Si
Guinea	Si	06.09.1985	Si	16.09.2005	No	No	No	Si	Si	Si
Ghana	Si	07.06.1983	No	No	12.05.2003	Si	No	No	Si	No
Cabo Verde	Si	10.08.1987	No	No	27.01.2006	No	No	Si	Si	Si
Gambia	Si	22.05.1984	No	No	No	No	No	No	Si	Si
Gabón	Si	11.03.1998	Si	No	No	Si	No	No	Si	No
Liberia	Si	25.09.2008	No	No	No	No	No	No	Si	No
Sierra Leona	Si	12.12.1994	No	No	No	Si	No	Si	Si	Si
Costa de Marfil	Si	26.03.1984	Si	No	No	No	No	Si	Si	No
Marruecos	Si	31.05.2007	Si	19.09.2012	No	No	No	No	Si	No
Nigeria	Si	14.08.1986	No	No	No	No	No	Si	Si	No
Mauritania	Si	17.07.1996	No	No	No	No	No	Si	Si	Si

Fuente: elaboración propia[407]

[407] Disponible en http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm.

4 LA GOBERNANZA REGIONAL DE LA PESCA EN ÁFRICA OCCIDENTAL

4.1 INTRODUCCIÓN

Tal como se viene analizando, los mares y océanos del mundo sufren las consecuencias de la sobreexplotación, lo que lleva a pensar que muchas pesquerías a nivel mundial se encuentran en una situación crítica. También se llegó a demostrar que no hay mar en la tierra que no haya sido afectado por las actividades del ser humano.[408] O también hay quién llega a cuestionar a la UE por esquilmar primero sus propios mares y pasar luego a los del vecino. En un sentido regional, se llega a reconocer que las pocas estimaciones de reservas pesqueras en aguas territoriales de África Occidental evidencian que no puede incrementarse la pesca industrial, sino todo lo contrario, debe reducirse para dejar lugar a la pesca artesanal que resulta más sostenible. En este sentido, todo parece pensar que en los próximos años, la atención internacional se centrará en mayor medida en la pesca artesanal y su importancia para garantizar la provisión de alimentos, la salud y el sustento económico.[409]

Las organizaciones regionales de pesca (ORP) constituyen el principal instrumento de la cooperación internacional y lideran la lucha contra la pesca INDNR. Sin embargo, la escasa aplicación sobre el control y vigilancia de los recursos y la capacidad excesiva de las flotas pesqueras constituyen factores que amenazan su desempeño.[410] En consecuencia, la mayor parte de las ORP han informado de su incapacidad de controlar la pesca INDNR y han hecho hincapié en las consecuencias negativas que ello supone para una ordenación eficaz. La elaboración de planes de acción nacionales para combatir la pesca INDNR, tal y como se solicita en el PAI-INDNR, se ha estancado tras la elaboración de algo más de 40 planes de este tipo, a pesar de su indudable valor.[411] Además, otros problemas que afectan a las ORP confirman que muchas de ellas solo tienen funciones consultivas, y aquellas que tienen competencias de ordenación, presentan dificultades a la hora de poner en práctica el EEP; la reducción y/o eliminación de las capturas incidentales y los descartes; la reforma de sus marcos jurídicos e institucionales; la incapacidad de promover el desarrollo económico de sus Estados miembros, al estar muchas de ellas formadas por países en desarrollo; la protección de los ecosistemas marinos vulnerables; y el agotamiento de las poblaciones de peces.[412]

Por otro lado, una parte de la flota pesquera de la UE faena en aguas de terceros países, muchos de ellos en África Occidental. Ya en los años 90 los acuerdos de pesqueros firmados por con terceros países y el modo en cómo la Comunidad aplicaba la política pesquera exterior, fueron objeto de numerosas críticas. A partir del 2002, la Política Pesquera Común

[408] Vid. HALPERN, B.S., et al. A global map of human impact on marine ecosystems. Science, 2008. Vol. 319, No. 5865, pp. 948-952.
[409] Vid. SOCIEDAD SUECA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Informe. Un mar de injusticias y esperanzas. Los acuerdos de pesca de la UE en África Occidental. Estocolmo, Suecia, Átta. 45, 2009.
[410] Vid. PUEYO LOSA, J. Derecho del mar y libertad de pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos, Iustel, Madrid, 2009, p. 167.
[411] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Departamento de Pesca y Acuicultura. Roma: FAO, 2010, p. 86.
[412] Vid. SWAN, J. Summary information on the role of international fishery organizations or arrangements and other bodies concerned with the conservation and management of living aquatic resources. FAO Circular de Pesca. No 985, Roma: FAO, 2003, 114 pp.; y FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2010, op. cit., p. 83.

(PPC) de la UE supuso un avance con respecto a los cuestionados acuerdos de pesca, que pasaron a denominarse acuerdos de asociación pesquera (AAP). En teoría, a pesar de que dichos acuerdos resultaron aparentemente apropiados, ya que lograron atenuar esas críticas, existen todavía motivos para poner en cuestión si promueven la explotación sostenible de los recursos marinos y si cubren de un modo adecuado los aspectos de desarrollo en los países en los cuales se aplican.

Al objeto de mejorar estos aspectos, los Estados miembros y demás partes implicadas fueron invitados en 2009 a presentar sus puntos de vista en torno a la reforma de la PPC partiendo de una serie de planteamientos recogidos en el libro verde elaborado por la Comisión en ese mismo año.[413] En 2010, se formuló una propuesta de reforma de la política pesquera, trabajando en sintonía con la política de desarrollo de la UE, para evitar la sobreexplotación en aguas exteriores por parte de la flota comunitaria y teniendo como uno de sus objetivos el garantizar el acceso a los recursos pesqueros a quienes más lo necesitan. Para ello, era preciso llenar de contenido los AAP y establecer una colaboración a largo plazo en el ámbito pesquero con los países terceros implicados, en particular con los países costeros de África Occidental. En la actualidad, la PPC de 2002 dejó paso a un nuevo marco de pesca comunitario que entró en vigor en enero de 2014.[414] En este sentido, los países ribereños de la región de África Occidental tienen suscritos AAP con la UE, siendo conveniente estudiarlos, sobre todo para conocer su grado de cumplimiento en cuanto a las medidas de ordenación y conservación de las poblaciones de peces en dicha región.

En consecuencia, este capítulo estudia la ordenación pesquera desde la perspectiva regional de África Occidental. En este cometido se analizarán principalmente los aspectos relacionados con las organizaciones regionales de pesca, la cooperación de la Unión Europea con los Estados costeros de África Occidental a través de los AAP y el problema de la pesca INDNR practicada en esta región y en Guinea Bissau de forma particular.

4.2 LA COOPERACIÓN DE LOS ÓRGANOS REGIONALES PARA COMBATIR LA PESCA INDNR

4.2.1 La consolidación de las organizaciones regionales de pesca

A pesar de que algunas ORP se fundaron a principios del siglo XX, el papel que desempeñan es fundamentalmente consultivo. Sólo a partir de los años setenta algunas ORP, creadas a partir de entonces, comenzaron a aplicar medidas de gestión de los recursos para

[413] El Libro Verde tuvo como objetivo recoger la opinión de todas las personas y organizaciones interesadas en el futuro del sector de la pesca. Pese a las medidas tomadas para garantizar un futuro sostenible, aún sigue existiendo un gran número de problemas como la sobrepesca de poblaciones de peces, el aumento de las importaciones de productos marinos, el exceso de capacidad de las flotas comunitarias, la pérdida de rentabilidad del sector y la dependencia de las ayudas públicas. Vid. Libro Verde de 22 de abril de 2009 de la Reforma de la Política Pesquera Común [COM (2009) 163 final – no publicado en el diario oficial]. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0163:ES:NOT.

[414] La PPC se introdujo por primera vez en los años setenta y ha sufrido varias actualizaciones, siendo la más reciente la que entró en vigor el 1 de enero de 2014. Con la nueva PPC la UE pretende garantizar que la pesca sea sostenible desde el punto de vista medioambiental, económico y social, y ofrezcan a los ciudadanos de la UE una fuente de alimentación buena para la salud. Su finalidad es dinamizar el sector pesquero y asegurar un nivel de vida justo para las comunidades pesqueras. La política actual prevé que entre 2015 y 2020 se fijarán límites de capturas que sean sostenibles y permitan mantener las poblaciones a largo plazo. En cuanto a la política en terceros países, el texto establece que la UE debe evitar contribuir a la sobrepesca en aguas de países terceros y especifica que sólo podrán capturarse los excedentes no utilizados por un país tercero, tal como se prevé en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. En el futuro, los acuerdos de pesca con países terceros incluirán una cláusula en materia de derechos humanos, es decir, que los acuerdos podrán suspenderse si se violan estos derechos. Vid. Reglamento (UE) No. 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1954/2003 y (CE) n° 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) n° 2371/2002 y (CE) n° 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo. Pueden verse también comentarios en http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/index_es.htm.

equilibrar mejor la explotación y la conservación de los mismos y evitar los conflictos de intereses entre países. Las ORP son organizaciones internacionales de países que tienen intereses pesqueros en una zona determinada. Algunas administran las poblaciones de peces situadas en una zona concreta mientras que otras gestionan especies altamente migratorias en extensiones geográficas más amplias, especialmente túnidos.[415] Por tanto, las ORP son órganos de pesca que tienen atribuidas unas competencias para establecer medidas de ordenación en las pesquerías en alta mar, y cumplen un papel destacado en su gestión al formar la principal herramienta de cooperación entre los países pesqueros, siendo esencial para la gestión efectiva de las pesquerías internacionales.[416]

Por otra parte, en cuanto al proceso de formación histórica de las ORP se pueden distinguir tres fases de desarrollo. La primera está marcada por el período anterior a la segunda guerra mundial, cuya cooperación de los Estados en relación con los recursos era limitada, debido a que prevalecía el principio de soberanía sobre cualquier otro.[417]

La segunda fase comprende el período que va desde 1945 hasta 1982. En este período la evolución de la pesca demostró que la explotación incontrolada de algunas especies ponía en peligro su continuidad y era necesario garantizar la contribución sostenible de los recursos pesqueros. Para ello, los Estados se plantearon una mayor cooperación que dio lugar a la creación de ORP con funciones más concretas.[418] Por su parte, la FAO puso en marcha mecanismos de ordenación en determinadas regiones pesqueras, cuyos órganos regulaban actividades desarrolladas en espacios donde regía la libertad de pesca, pero la adopción de medidas de conservación y gestión era limitada. A pesar de que estos órganos desarrollaban actividades útiles, sus limitadas atribuciones, la falta de compromiso de sus miembros o la escasez de recursos financieros y humanos no les permitieron resolver el problema del agotamiento de las poblaciones, ni evitar la pesca excesiva.[419]

---

[415] Vid. VÁZQUEZ GÓMEZ, E.M. Las organizaciones internacionales de ordenación pesquera. La cooperación para la conservación y gestión de los recursos vivos del alta mar, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca, Sevilla, 2002, pp. 133 y ss.

[416] Vid. ARENAS MEZA, M.E. Procedimientos obligatorios de solución de controversias en el marco de organizaciones regionales de ordenación pesqueras. En: PUEYO LOSA, J., BRITO, W. (dirs.). La gobernanza de los mares y océanos: nuevas realidades, nuevos desafíos. SCIENCIA JURÍDICA-ANDAVARIA EDITORA, Santiago de Compostela, 2012, p. 527.

[417] En este sentido, cabe recordar el nacimiento en 1902 del Consejo Permanente Internacional para la Explotación del Mar, dedicado al estudio biológico del medio marino; la primera Constitución para la preservación del Hipogloso del Pacífico por medio del Convenio de 2 de marzo de 1923; o el tratado constitución de la Comisión Internacional de Pesquerías del Salmón del Pacífico, a través del Acuerdo de 26 de mayo de 1930. Vid. LUCCHINI, L., VOELCKEL, M. Droit de la Mer, dos vols., París, 1996, p. 545.

[418] En 1943 los dirigentes de todo el mundo se reunieron en Hot Springs, Virginia, Estados Unidos, para establecer una estructura para la paz mediante la cooperación internacional en el sector de la agricultura y la alimentación. En dicha reunión, la Conferencia de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, dio origen en 1945 a la FAO.

[419] La FAO adoptó estas medidas a través de su Comité de Pesca (COFI), que es un órgano auxiliar creado en la Conferencia de la FAO en su tercer período de sesiones en 1965. Puede verse en la web: http://www.fao.org/fi/body/cofi/cofi.asp. En lo que respecta a la creación de organizaciones de pesca, en virtud de lo dispuesto en el artículo VI de su Constitución, la FAO podrá establecer comisiones y comités "para aconsejar sobre la formulación y la puesta en práctica de una política y para coordinar su ejecución" (artículo VI-1) o "examinar cuestiones relacionadas con los fines de la Organización e informar sobre las mismas" (artículo VI-2). Según el artículo I, la FAO tiene el mandato de promover, y cuando sea pertinente, recomendar una acción nacional e internacional relacionada, *inter alia*, con la investigación, conservación y fomento de la pesca. En este sentido, la FAO ha creado varios órganos pesqueros en virtud del artículo VI de su Constitución: la Comisión Asesora Regional de Pesca para el Atlántico Sudoccidental (CARPAS); la Comisión de Pesca para el Océano Índico (CPOI) en virtud del artículo XIV de la Constitución de la FAO, en la que los miembros de dicho órgano han eliminado la Comisión y sus órganos auxiliares. Para cubrir la zona del antiguo Comité de los Golfos de la CPOI, se ha creado la Comisión Regional de Pesquerías (RECOFI); el Comité de Pesca para el Atlántico Centro-Oriental (CPACO); la Comisión de Pesca para el Atlántico Centro-Occidental (COPACO); la Comisión Asesora Europea sobre Pesca Continental (CAEPC); el Comité de Pesca Continental para África (CPCA); y la Comisión de Pesca Continental para América Latina (COPESCAL). Otros dos órganos de la FAO: la Comisión de Pesca para Asia-Pacífico (CPAP) y la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM), se establecieron mediante acuerdos realizados en virtud del artículo XIV de la Constitución de la FAO. Más

En los años setenta, debido a la ampliación de la jurisdicción marítima y a la necesidad de mejorar la gestión de las pesquerías se modificaron las funciones de algunos órganos de pesca, se eliminaron otros y se crearon nuevas ORP en sustitución de los anteriores.[420] Sin embargo, los Estados manifestaron la ineficacia de algunos de estos órganos, planteando la necesidad de mejorar su funcionamiento y sus competencias. Este fue el caso de las organizaciones regionales de la FAO que realizaban funciones consultivas, en lugar de actividades relacionadas con la ordenación pesquera.[421] Además, los conflictos entre Estados ribereños y países con flotas de larga distancia en las zonas de alta mar adyacentes a las ZEE, dieron lugar a una tensión entre las actuaciones unilaterales y multilaterales de los Estados debido a la presión de las flotas distantes sobre los recursos adyacentes a dichas ZEE, lo que llevó a algunos países costeros a exigir medidas de gestión sostenibles.[422]

Por último, la tercera fase representa la etapa posterior a la CONVEMAR presidida por la limitación de la libertad de los mares en favor de la pesca responsable, formulada por el soft-law de las Naciones Unidas y la FAO, y en la que aparecieron nuevos principios en defensa de los ecosistemas marinos que han dado lugar a un nuevo régimen jurídico de la pesca que tiende a la ordenación integral de todos los recursos vivos del mar y la defensa de los ecosistemas marinos vulnerables. De este modo, en 2005 la Conferencia de St. John´s -organizada por el gobierno canadiense y que contó con la participación de representantes ministeriales, empresariales y de la sociedad civil- clasificó los principales principios y criterios de este nuevo Derecho internacional de la pesca para referirlos a las ORP al objeto de que fueran aplicables a la creación de nuevas organizaciones y como base para la reforma de las existentes.[423] De esta manera, el protagonismo del nuevo Derecho internacional de la pesca pasó de los Estados titulares de la libertad de pesca a las ORP encargadas de la gestión de la pesca responsable. Así, en la década de los años noventa se han consagrado instrumentos internacionales como el Acuerdo de Cumplimiento de 1993, el Acuerdo de Nueva York de 1995, el PAI-INDNR, o el propio Código de Conducta, ya estudiados en el capítulo III, y

---

adelante, y de acuerdo con el mismo artículo, se llegó a crear la Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC). Posteriormente, mediante Resolución 13/1997, adoptada en la Conferencia de la FAO en su 29º período de sesiones en noviembre de 1997, se suprimió la CARPAS. Vid. Progresos realizados en la aplicación de la Resolución 13/1997 de la Conferencia de la FAO y medidas para reforzar los órganos regionales de pesca de la FAO. COFI/99/4, p. 2; y Realizaciones del programa principal 2.3 pesca. COFI/2001/2, p. 7.

[420] Entre los órganos nuevos creados en sustitución de los anteriores figuraban la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPANO); la Organización para la Conservación del Salmón del Norte del Atlántico (NASCO); o la Agencia de Pesca para el Foro del Pacífico Sur (FFA). Vid. FAO. La Pesca Marítima y el Derecho del Mar: un decenio de cambio. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, Roma, 1994, p. 156.

[421] Como por ejemplo, el acceso a los recursos, el control y distribución del esfuerzo, los cupos de captura, la vigilancia y el control, o la solución de conflictos. No obstante, los órganos regionales de pesca de la FAO han desempeñado un papel importante en la cooperación internacional y el fortalecimiento de la capacidad nacional en el sector pesquero mediante el fomento de bases de datos, capacitación, transferencia de metodologías y cooperación científica. Sin embargo, su financiación ha sido limitada en la mayor parte de las regiones y casi todas sus actividades han sido de carácter consultivo. Vid. Fortalecimiento de los órganos pesqueros regionales de la FAO. COFI/97/2. 22º período de sesiones, Roma, 17-20 de marzo de 1977. En relación con el carácter consultivo de las ORP de la FAO, a excepción, por ejemplo, de la IOTC que tiene facultades amplias en materia de ordenación y conservación. Esta Comisión entró en funciones de 1996 y ha llegado a celebrar muy pocas reuniones. Vid. Progresos realizados en la aplicación de la Resolución 13/1997 de la Conferencia de la FAO, op. cit., p. 4; artículo 74 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982; y BADENES CASINO, M. La crisis de la libertad de la pesca en alta mar, Madrid, 1997, p. 64.

[422] Vid. REY CARO, E.J. La conservación de los recursos vivos de la alta mar y las nuevas tendencias de la legislación en América Latina. Anuario del IHLADI., vol. 12, 1995, p. 6; y HEY, E. El régimen jurídico para recursos pesqueros que atraviesan la zona de 200 millas: problema que requiere solución internacional, AADI, 1983, p. 152.

[423] Entre otros elementos, la Conferencia resaltó el enfoque precautorio, la biodiversidad marina, el enfoque de ecosistemas pesqueros (EEP); la reglamentación de las poblaciones de peces aislados en alta mar; y la pesca INDNR. Vid. Conference on the Governance of High Seas Fisheries and the UN Fish Agreement. Moving from Words to Action, celebrada del 1 al 5 de mayo de 2005 en Saint John´s (Canadá).

establecido nuevos criterios que condicionaron la creación de nuevas ORP y la reforma de las existentes.[424]

Todo este proceso llevó a que en 1999 existieran 35 ORP registradas y en la actualidad se computen alrededor de 40 que dependen, unas directamente de la FAO, integradas solo por Estados miembros de dicha organización, y otras, que no dependen de la FAO, pero se integran en el sistema jurídico de las Naciones Unidas.[425] Cualquiera que sea el tipo en que se encuadren, han adquirido una gran importancia en el nuevo Derecho del Mar. Sin embargo, de todas estas ORP, solo unas pocas incorporan, con mayor o menor intensidad, el EEP como método adecuado para la ordenación pesquera.[426]

En conclusión, la alta mar es un espacio marítimo cuya regulación no es viable a través de la administración individual de un solo Estado o mediante un convenio de carácter universal.[427] A pesar de que los problemas de ordenación de los recursos pesqueros de alta

[424] Vid. Artículo 9 del Acuerdo de Nueva York de 1995 que se refiere sin distinción a las organizaciones subregionales o regionales de ordenación pesquera y a los arreglos subregionales o regionales de ordenación pesquera con el empleo de las siglas OROP. También pueden verse al respecto los artículos 8 a 16 de dicho Acuerdo. No obstante, la labor más importante en esta materia se debe a la Conferencia de St. John´s de 2005 (Conference on the Governance of High Seas Fisheries and the UN Fish Agreement: Moving from Words to Action, op. cit.). En primer lugar, la Declaración de los Ministros de Pesca de los 19 países participantes y, en segundo lugar, las conclusiones generadas por el Grupo de Trabajo Tercero que, además de promover la creación de nuevas ORP, para las organizaciones existentes planteó como fórmula de potenciación tres criterios para la correcta ejecución de sus funciones: favorecer la compatibilidad entre las medidas de conservación y ordenación establecidas para alta mar y las establecidas para zonas comprendidas en la jurisdicción nacional; la implantación de un nuevo procedimiento de adopción de acuerdos; y establecer un esfuerzo en la solución de controversias. Además de estos tres criterios, la Conferencia llegó a aprobar otros dos: asegurar que las OROP se basen en la mejor información científica disponible y elaborar criterios para tomar decisiones sobre la asignación de recursos económicos. Por otra parte, esta Conferencia tenía como uno de sus objetivos convertir en obligatorio el soft-law de las Naciones Unidas. Además, en relación con las ORP, estableció que estas organizaciones deben aplicar todos los compromisos actualmente contraídos para proteger el medio ambiente marino aprobados por los instrumentos internacionales como los PAI de la FAO; la resolución 59/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Res. A/59/25, de 17 de enero de 2005, adoptada el 17 de noviembre de 2004); y las directrices técnicas de la FAO y las solicitudes del COFI de la FAO en 2005.

[425] Para un estudio completo de las distintas ORP existentes con anterioridad a la CONVEMAR, puede verse, entre otros autores: JOHNSON DOUGLAS, M. The International Law of Fisheries. A Framework for Policy-Oriental Inquiries, New Haven and London, Yale University Press, 1965; KOERS ALBERT, W. International Regulation of Marine Fisheries. A Study of Regional Fisheries Organizations, Fishing News (Books) LTD. London, 1973; KOUROULIS, M. Les nouvelles tendances depuis 1962 dans le régime international des pêches maritimes. Libraría Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1973; MESEGUER SÁNCHEZ, J.L. Participación de España en las organizaciones internacionales de pesca, en la obra colectiva de POCH, ANTONIO: la actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española, Instituto de Estudios Políticos, I, Segunda Parte, Madrid, 1974, pp. 161-187; MARASHI, S.H. The role of FAO regional fishery bodies in the conservation and management of fisheries, Rome, FAO, 1966, 65 pp.; LUGTEN, G.L. A review of measures taken by regional marine fishery bodies to address contemporary fishery issues, en FAO Fisheries Circular, No. 940, Rome, FAO, 1999, 97 pp.; y SYDNES, A.K. Regional Fishery Organizations: how and why organizational diversity matters, en Ocean Developing of International Law, 32, 2001, pp. 353.364.

[426] La CONVEMAR fundamenta la adopción de las medidas de conservación en materia de recursos vivos en los datos científicos y estadísticos aportados por estas organizaciones, tanto en la ZEE de un Estado ribereño como fuera de la misma en alta mar. Pueden verse a este respecto los artículos 61.2 y 5; 63.2; 64.1 y 65 de la Parte V: Zona Económica Exclusiva; y los artículos 118 y 119.2 de la Parte VII: Alta Mar. Por otra parte, estas ORP tienen su ámbito competencial principalmente en el Océano Antártico y en el Océano Atlántico. Se trata de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos marinos del Antártico (CCALRM); la Comisión de Pesca del Atlántico Noreste (NEAFC); la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO); la Organización de Pesca del Atlántico Suroriental (SEAFO) y la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT). Sin embargo, ninguna de ellas ha adoptado en su integridad los principios del EEP tal como se formulan en las orientaciones técnicas de la FAO. Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca, op cit., PARSONS, S. Aspects Écosystémiques de la gestion des Pêches: Théorie et practique, Papeles de la Conferencia de St. Johns, 2005; WILLOCK, A., LACK, M. Follow the leader: Learning from Experience and best practice in regional fisheries management organizations, WWF International and TRAFFIC International, 2006.

[427] A este respecto, en 1927 el Consejo Internacional para la Explotación del Mar (CIEM) fue consultado por la Sociedad de Naciones acerca de la conveniencia de adoptar un convenio internacional sobre la pesca de ámbito mundial, manifestó que por causa de las diferencias existentes entre las distintas especies marinas y entre los distintos mares, el problema de las pesquerías no podía resolverse por medio de un convenio internacional de aplicación general. En su opinión, al ser una cuestión totalmente localizada, interesaba solamente a los Estados cuyos nacionales tienen acceso a una determinada zona de pesca y, por tanto, si se consideraba necesario proceder a la ordenación de una determinada pesquería, no podía ser regulada

mar son generales, su solución debe basarse en medidas concretas y quienes mejor pueden adoptarlas son las ORP creadas a medida, en un marco de cooperación multilateral. Sin embargo, si tenemos en cuenta que la mayor parte de ellas nacieron antes de la CONVEMAR, las novedades producidas en la ordenación de la pesca reclaman un examen de sus estructuras y funciones para mejorar su eficacia.

4.2.2 El regionalismo pesquero: dificultades y logros

Las ORP constituyen los instrumentos organizativos a través de las cuales los Estados tratan garantizar la sostenibilidad de los recursos pesqueros compartidos. El término ORP también comprende las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) con competencias para establecer medidas vinculantes de conservación y ordenación. Como organizaciones intergubernamentales, las ORP dependen de la voluntad política de los gobiernos para aplicar las medidas convenidas. De este modo, la función y obligaciones de las ORP, especialmente las OROP, está aumentando en la gobernanza de la pesca internacional, pero el apoyo a sus acciones sigue siendo un gran reto.[428]

De este modo, la Conferencia de revisión del Acuerdo de Nueva York de 2006 alentó a todos los Estados a adherirse a las ORP ya que dependen de la cooperación entre sí.[429] Sin embargo, a pesar de estas adhesiones, la mayoría de ellas se enfrentan a dificultades para cumplir sus funciones debido a la ausencia de un marco adecuado que les permitan abordar las cuestiones en materia de ordenación pesquera. Esta situación se puede abstraer de los datos preocupantes sobre las poblaciones de peces que destacan la necesidad de mejorar la regulación de las OROP para hacerlas más responsables y transparentes.[430] En nuestra opinión, en la línea de argumentación de PUEYO LOSA, una de las soluciones podría pasar por la formación consuetudinaria de las obligaciones establecidas en el Acuerdo de Nueva York de 1995, mediante la cual, los Estados no Partes de las ORP estarían sujetos a la obligación de cooperar con estas organizaciones y, por tanto, establecer la prohibición de acceso a los recursos a aquellos Estados que no formen parte o cooperen con estas organizaciones.[431]

---

más que por los Estados interesados. Años más tarde, la Conferencia Técnica Internacional sobre la Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar de 1995, expuso una conclusión similar. Vid. BADENES CASINO, M. La crisis de la libertad de la pesca en alta mar, op. cit., p. 52; CARROZ, J.E. Institutional Aspects of Fishery Management under the New Regime of the Oceans. SDLR., vol. 21, 1984, pp. 514-515; y CPIEM. Rapports et procès-verbaux des réunions, vol. 49, Copenhague, 1928, pp. 112 y ss.

[428] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Departamento de Pesca y Acuicultura. Roma: FAO, 2012, p. 20.

[429] Vid. Párrafo 32 de la ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe de la Conferencia de evaluación del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Nueva York, 24-28 de mayo de 2006. A/CONF.210/2006/15. Disponible en, www.un.org/Depts/los/convention_agreements/reviewconf/review_conference_report.pdf. También puede verse el informe presentado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 17 de la resolución 59/25 de la Asamblea General para ayudar a la Conferencia de revisión a ejercer el mandato que le fue conferido en virtud del párrafo 2 del artículo 36 del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces. Informe del Secretario General, A/CONF.210/2006/1.

[430] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012, op. cit. p. 102; y Párrafo 38 de la ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe sobre la labor realizada en la 12ª reunión del proceso abierto de consultas oficiosas de las Naciones Unidas sobre los océanos y el derecho del mar, 2011, párrafo 38. Disponible en http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/431/42/PDF/N1143142.pdf?OpenElement.

[431] Al respecto, Pueyo Losa señala que "ciertamente, la práctica de las OROP, viene demostrando que la obligación de los Estados de cooperar con la Organización en cuya zona de regulación pesquen los buques de su pabellón -haciéndose miembro de la misma o aceptando las medidas de conservación adoptadas-, se viene extendiendo no solo a los Estados Parte en el Acuerdo sino también a aquellos que no lo son, en definitiva a todos los Estados que pescan en dicha zona, lo que vendría a representar, como decimos, una progresiva formación consuetudinaria de estas obligaciones". Vid. PUEYO LOSA, J. Derecho del mar y libertad de pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos, Iustel, Madrid, 2009, pp. 167 y ss. Además, la doctrina existente relativa al debate sobre el alcance del Acuerdo de 1995 respecto a los

Por tanto, la pesca INDNR compromete los esfuerzos por asegurar una pesca sostenible a largo plazo y promover ecosistemas más saludables.[432] Los países en desarrollo con escasa capacidad técnica son los principales perjudicados por este tipo de pesca, ya que tienen limitadas capacidades para abordar la ordenación de la pesca. Así, más allá de las aguas jurisdicciones de cada país es necesario establecer una cooperación internacional que mejore la ordenación pesquera de los recursos marinos compartidos. En base a ello, la UE y los EEUU, en calidad de líderes del comercio pesquero mundial, emprendieron una cooperación bilateral en 2011 para luchar contra la pesca INDNR, con el objeto de mantener el pescado capturado ilegalmente fuera del mercado mundial. Por tal motivo, es fundamental fortalecer la capacidad de ordenación pesquera en los países en desarrollo para poder tener pesquerías sostenibles y reducir los efectos de la pesca INDNR. Por tanto, el desarrollo de la capacidad es vital para la aplicación plena de los instrumentos actuales de alcance mundial, tales como el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto para combatir la pesca INDNR.[433] Además, la FAO llegó a aprobar unas directrices para ayudar a los Estados y las OROP a gestionar la pesca en aguas profundas en alta mar, proporcionando recomendaciones para la ordenación pesquera.[434] Su existencia se debe a la preocupación internacional sobre la ordenación y los efectos de la pesca en los ecosistemas marinos vulnerables, especialmente las especies de productividad reducida y los hábitats de aguas profundas sensibles.[435]

Finalmente, la UE trata de aumentar su presencia en estas organizaciones para evaluar los recursos pesqueros debido a que la situación de la mayoría de las poblaciones es preocupante. Por tanto, la Unión en calidad de representar uno de los tres grandes mercados pesqueros, debe apoyar a las ORP, sobre todo, las que cubren áreas de países en desarrollo como Guinea Bissau. Estos órganos forman el instrumento adecuado para garantizar la coherencia entre las medidas de conservación en las ZEE y en alta mar. Debido a que una parte importante de la captura mundial de pescado se realiza en los países en desarrollo, y teniendo en cuenta sus limitadas capacidades para detectar y erradicar la pesca INDNR, una proporción muy importante de esta pesca ilícita se obtiene en sus ZEE. Entre otros países de la región, Guinea Bissau sufre las consecuencias de este tipo de pesca, negándole los ingresos correspondientes

---

Estados no partes de las OROP, pueden verse, entre otros, FRANCKX, E. Pacta tertiis and the Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks. FAO legal papers, online #8, junio 2000, pp. 14 y 22; HAYASHI, M. The 1995 Agreement on the Conservation and Management of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: Significance for the Law of the Sea Convention, 29 Ocean and Coastal Management, 1995, p. 66; RAYFUSSE, R. Non-Flag State Enforcement In High Seas Fisheries, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, pp. 91 y ss. y 373-374; y DADOR VIDAS. IUU Fishing or IUU Operations. Some Observations on Diagnosis and Current Treatment, en Bringing New Law To Oceans Waters, CARON, D.D., SCHEIBER, H.N. (eds.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, p. 136.

[432] Vid. Asamblea General de las Naciones Unidas. 2011. Los océanos y el derecho del mar. Informe del Secretario General. Adición. A/66/70/Add.1. Nueva York (Estados Unidos de América). http://daccessdds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/296/03/PDF/N1129603.pdf?OpenElement; y Asamblea General de las Naciones Unidas 2011. Resolución aprobada por la Asamblea General. La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos [en línea]. A/RES/65/38. Nueva York (Estados Unidos de América). http://daccessdds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/514/85/PDF/N1051485.pdf?OpenElement.

[433] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2012, op. cit., p. 20.

[434] Vid. FAO. Directrices Internacionales para la Ordenación de las Pesquerías de Aguas Profundas en Alta Mar. Roma, FAO, 2009, 73 pp. Estas directrices se llegaron a elaborar en respuesta a una petición realizada por el COFI en 2007, para ayudar a los Estados y a los OROP a gestionar las pesquerías de aguas profundas y a aplicar la Resolución 61/105 (2006) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

[435] Vid. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe de la Conferencia de evaluación del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, op. cit.

a la comercialización de la pesca capturada de forma furtiva, y afectando a sus esfuerzos por promover la seguridad alimentaria, erradicar la pobreza y lograr medios de vida sostenibles. Además, el Comité de Pesquerías para el Atlántico Centro Oriental (CPACO), con funciones puramente facultativas y con un presupuesto limitado, tiene una efectividad muy baja en la región de África Occidental, lo que pone de manifiesto la necesidad de crear una verdadera OROP con facultades de ordenación de la pesca en la región.[436]

4.2.3 El ámbito competencial y financiero de los órganos regionales de pesca

Las ORP necesitan tener un propósito aceptado por las partes contratantes como condición básica para establecer objetivos comunes y para una concepción global de la ordenación que incluya consideraciones biológicas, económicas y sociales. Por tanto, para ser instrumentos eficaces de gestión deben tener un grado de independencia en la ejecución de sus funciones, gozar de facultades conforme a sus competencias de ordenación y contar con el apoyo financiero de sus miembros. Sin embargo, el tratar de disponer de estas condiciones ha generado una serie de problemas que complicaron el papel de estas organizaciones.

Por lo general, el número de organizaciones pesqueras responsables de la ordenación de la pesca en alta mar y en las ZEE de los Estados costeros, supera el número de organizaciones en otros ámbitos. A pesar de ello, no existe ningún organismo de ordenación de alcance universal que vele por la utilización racional de las poblaciones más allá de las 200 millas.[437] Actualmente, se puede decir que un alto porcentaje de ORP regulan todos los recursos marinos vivos situados dentro de sus áreas de competencia, si bien en algunos casos exceptúan determinadas pesquerías, y en otros dedican una especial atención a determinadas poblaciones como las altamente migratorias.[438] El porcentaje restante de ORP suelen ser especializadas y velan por la conservación y ordenación efectivas de determinados recursos como el atún y las especies anádromas.[439]

---

[436] Vid. Comunicación COM/99/0613 final. En la actualidad, la CE representa a la UE en seis OROP dedicadas al atún y en once que no están dedicadas a dicha especie donde faena la flota europea o bien tiene interés en hacerlo en el futuro. La Comisión tiene mucho interés en promocionar una mejor gobernanza de la pesca internacional a través del fortalecimiento de las OROP existentes y de garantizar que éstas cuenten con las competencias y los recursos necesarios para regular y conservar la pesca de su zona, incluida la facultad de tomar medidas para combatir la pesca INDNR. También comparte su experiencia en OROP en las que la Unión no posee ningún interés directo relacionado con la pesca e insta a su creación en aquéllas zonas y pesquerías que todavía no están reguladas. La UE es miembro del Comité de la Pesca del Atlántico Centro-Oriental (CPACO), en funcionamiento desde 1967 y cuya zona de influencia es el Atlántico Centro-Oriental entre cabo Espartel y el río Congo. Vid. http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_factsheets/rfmo_es.pdf.

[437] Tan sólo la Comisión Ballenera Internacional (CBI) está facultada para regular la gestión y conservación de la ballena en todos los océanos y mares del mundo. No obstante, hay quienes sostienen que la CBI no es una organización de pesquerías en sentido propio, ya que la ballena no se pesca: se caza. Por otro lado, su alcance global también es discutido pues su representatividad es relativamente mayoritaria (hasta la fecha tan sólo 42 Estados son miembros de la Comisión). Vid. CASADO RAIGÓN, R. La Pesca en Alta Mar, Sevilla, 1994, p. 45.

[438] En cuanto a las que regulan todos los recursos marinos vivos de su área de competencia, están por ejemplo, la CPACO, el CIEM, el Comité Asesor de Investigación Pesquera (CAIP/ACFR) o el Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Pesca en el Mediterráneo (GCT/CWP). Aunque algunos no sean organismos de ordenación pesquera propiamente dichos, si ofrecen información científica y asesoramiento a otras organizaciones de pesca. En cuanto a aquellas que exceptúan determinadas pesquerías, figuran, por ejemplo, la Comisión de Pesquerías del Atlántico Noroeste (CPANE/NEAFC) que contempla todos los recursos haliéuticos del Atlántico Nororiental a excepción de los mamíferos marinos, de las especies sedentarias y, en la medida en que sean objeto de otros acuerdos internacionales, las especies migratorias y los stocks anádromos; y la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste (OPANO/NAFO) encargada de regular todos los recursos pesqueros de la "Zona de Reglamentación" a excepción de los stocks de salmón, atunes, marlines, y cetáceos ordenados actualmente por la CBI, así como las especies sedentarias de la plataforma continental. Por último, en cuanto a las organizaciones que dan una especial atención a determinadas poblaciones como las altamente migratorias, figuran, como ejemplo, la FFA, o la Comisión del Pacífico Sur (CPS).

[439] Existen varias organizaciones de ordenación que se ocupan del atún en distintas áreas marítimas. Las principales son: la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA/ICCAT); la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAAT/IATTC); la Organización del Atún del Océano Índico Occidental (OAIO/WIOTO); la Organización para la Pesca del Atún en el Pacífico Oriental (OAPO); la Comisión de Pesca para la Conservación del Atún de Aleta Azul del Sur

En cuanto al ámbito de competencia de las OROP pueden ser una o varias especies o una zona geográfica. Considerando que los recursos pesqueros ignoran las líneas imaginarias trazadas sobre el mar, la competencia de un determinado organismo abarca todo el ámbito de distribución de la población sometida a ordenación, es decir, se extiende a los recursos situados en la ZEE y en alta mar. Sin embargo, la posibilidad de que esta medida afecte a los derechos soberanos de los Estados costeros sobre los recursos situados en sus ZEE, compromete su aceptación y su aplicación.[440]

Por otra parte, los obstáculos financieros son una de las mayores preocupaciones de las ORP. Los organismos ajenos a la FAO prevén presupuestos costeados por los miembros en función de su nivel de desarrollo.[441] Como garantía de cumplimiento, si los participantes no pagan sus cuotas durante dos años consecutivos, pierden el derecho de voto en el proceso de adopción de decisiones en tanto no asuman sus responsabilidades económicas. Sin embargo, para los Estados menos desarrollados su participación puede suponer una dura carga. De ahí que algunos países afirmen que su colaboración irregular en las actividades que desarrollan se debe a menudo a dificultades financieras, más que a una falta de compromiso.[442] Por su parte, las ORP de la FAO dependen financieramente de su presupuesto ordinario y de los fondos externos de los donantes. En los últimos años, la fuerte reducción de las contribuciones económicas y la menor disponibilidad de recursos de las ORP, han hecho imposible mantener el apoyo financiero y técnico necesario para fortalecer la capacidad de estos órganos. Por esta razón, la FAO trata de descentralizar sus trabajos y desde 1996 casi todos sus órganos han actuado bajo la dependencia de oficinas regionales de la FAO.[443] En este sentido, el COFI llegó a reiterar la necesidad de que los miembros de las ORP afronten sus responsabilidades en la administración de los recursos y participen en sus labores.[444] Entre las medidas para paliar estas dificultades está la de establecer un mecanismo destinado a reducir la dependencia financiera de estos órganos respecto del presupuesto ordinario de la FAO. Para ello, pretende que los órganos creados en virtud el artículo VI sean reestructurados conforme a los nuevos acuerdos aprobados conforme al artículo XIV de la Constitución de la FAO, para que tengan mayor autonomía administrativa y financiera y mayor capacidad para tomar decisiones.[445]

4.2.4 El papel de las OROP en la toma de decisiones y solución de controversias

A pesar de que en los últimos veinte años han sido adoptados diversos instrumentos legales cuyo objeto es abordar los problemas de la gestión de las pesquerías internacionales, las OROP no han conseguido abordar su tarea de evitar el agotamiento de los caladeros de pesca en alta mar. La comunidad internacional ha adoptado iniciativas para reforzar los regímenes de ordenación de estas organizaciones y ajustar su funcionamiento a los requisitos

(CCAAAS/CCBST) y la Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC). Por otro lado, y sin olvidar la FFA, hay que tener en cuenta el papel que desarrolla la CPPS en el Pacífico Sur Oriental respecto a la conservación de las poblaciones de alta mar. En cuanto a las poblaciones anádromas, destacan la NASCO, la CPAPS/NPAFC o la CSP. Por otra parte, la CMMAN/NAMMCO se ocupa de la regulación de los mamíferos marinos del Atlántico Norte y la Comisión Internacional del Hipogloso del Pacífico (CIHP/IPHC) responde a esta especie en el Océano Pacífico Septentrional y el Mar de Bering.

[440] Vid. MOMTAZ, D. La conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs, ERM, No. 7, 1993, p. 57.

[441] Vid. Fortalecimiento de los órganos pesqueros regionales de la FAO, op. cit., p. 5.

[442] Vid. Informe del 21º Período de Sesiones del Comité de Pesca, Roma, 10-15 de marzo de 1995, p. 5, párrafo 30.

[443] A excepción de la IOTC cuyo acuerdo constitutivo prevé su financiación con cargo a un presupuesto autónomo, al igual que la CGPM. Vid. Fortalecimiento de los órganos pesqueros regionales de la FAO, op. cit., p. 4.

[444] Vid. Informe de 22º Período de Sesiones del Comité de Pesca, Roma, 17-20 de marzo de 1997.

[445] El fortalecimiento de las ORP que administra la FAO, llevan por finalidad otorgar funciones en materia de ordenación que vayan más allá del nivel consultivo, lo que tendrá que adecuarse a lo dispuesto en el artículo XIX de su Constitución, o aplicar medidas mediante acuerdos fuera de su marco constitucional. Vid. Fortalecimiento de los órganos pesqueros regionales de la FAO, op. cit., pp. 4 y 6.

de los instrumentos internacionales que rigen actualmente la pesca. La Conferencia de Revisión del Acuerdo de Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces de 2006 acordó que las OROP deberían someterse a revisión y la resolución de la Asamblea General de las UN, sobre la pesca sostenible del mismo año, llamó a los países a elaborar y aplicar directrices de buenas prácticas y someter a estas organizaciones a auditorías basadas en criterios transparentes.[446] Sin embargo, los resultados son insuficientes.[447]

Un año más tarde, se ha publicado un informe sobre un modelo de buenas prácticas para las OROP, con el fin de mejorar su funcionamiento y hacer frente a los problemas de ordenación de las pesquerías. Aunque las buenas prácticas continúan evolucionando, este modelo proporciona orientaciones para que las OROP aborden problemas como el exceso de capacidad de las flotas pesqueras mundiales, la asignación de derechos de pesca en alta mar, o la adopción de métodos basados en la gestión del ecosistema mediante la integración de un concepto más sistemático para gestionar los caladeros de pesca bajo su control.[448]

Además, dentro de la estrategia para combatir la pesca INDNR figuran medidas de conservación dirigidas a reforzar el papel de los Estados rectores del puerto, debido a la falta de capacidad o voluntad de muchos Estados, sobre todo, aquellos que no forman parte de las OROP, para impedir que los buques que enarbolan su pabellón se dediquen a la pesca INDNR dando lugar a los "pabellones de conveniencia". En definitiva, esta es una de las causas que dan lugar a que las OROP no sean capaces de lograr sus objetivos de recuperación de las poblaciones de peces.[449] En este sentido, un instrumento jurídico de carácter universal para promover la cooperación internacional es el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto para combatir la pesca INDNR de 2009 que ayudará a reforzar los controles del Estado rector del puerto.[450] Por tanto, a partir de este instrumento, las medidas disuasorias con respecto a las partes no contratantes, debería prestarse especial atención a aquellas adoptadas por las OROP para disuadir a los buques de los Estados no parte, en el caso de hacer peligrar la consecución de los objetivos fijados en materia de gestión de recursos. Aunque el derecho internacional se basa en el principio de que los convenios internacionales no pueden crear obligación alguna a las partes que no los firmen, reconoce el deber de cooperación. Así, la comunidad internacional, respetando el derecho internacional, debe dotarse de los medios necesarios para desalentar las actividades de los buques que enarbolen el pabellón de Estados que ni son miembros de las OROP ni participan en ellas y que desarrollan actividades que comprometen la eficacia de las medidas de gestión adoptadas por dichas organizaciones.[451]

---

[446] Vid. THE ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. Informe de un panel de expertos independiente para crear un modelo de mejora de la gobernanza ejercida por las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera. Chatham House, London. Reino Unido, 2007, p. 1.

[447] Vid. CULLIS-SUZUKI, S., PAULY, D. Failing the high seas: A global evaluation of regional fisheries management organizations. Marine Policy, vol. 34, 5, 2010, pp. 1036-1042.

[448] Vid. THE ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, op. cit., p. 2.

[449] Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M. Pabellones de conveniencia y pesca ilegal. En: SALINAS DE FRIAS, A., ARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (coords.), Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, p. 1331.

[450] Vid. ARENAS MEZA, M. Nuevos avances en la lucha contra la pesca INDNR: El Acuerdo de las FAO sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (2009). En: SOBRINO HEREDIA, J.M. (dir.); ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., PUREZA, J.M. (coords.), Innovación y conocimiento, AEPDIRI/Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 71-87; y FABRA, A., et al. Cerrar la brecha: comparación de las medidas del Estado rector del puerto de las OROP atuneras con las del Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto. Pew Environment Group, junio de 2011.

[451] Vid. URBINA, J.J. Organizaciones regionales de ordenación pesquera y fortalecimiento del papel del Estado del puerto: la labor de la Comisión de Conservación de los Recursos Vivos marinos Antárticos. En: RUÍZ, J.J., BOU BRANCH, V. (dirs.); SÁNCHEZ PATRÓN, J.M. (coord.), Derecho del mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 219-226; PONS RAFOLS, X. La Unión Europea y el Acuerdo de la FAO sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Revista General

Sin embargo, para que todas estas medidas puedan ser efectivas, se plantea la necesidad de que aquellas áreas de pesca no cubiertas por las OROP sean incluidas en su totalidad. Sin embargo, si nos preguntamos por qué muchas OROP no funcionan como deberían, nos encontramos en que los intereses políticos nacionales de algunos Estados costeros con escasa visión de futuro, son capaces de bloquear las iniciativas responsables propuestas por estas organizaciones. Tratando de ir más lejos habría que preguntarse por qué no se crean más OROP o se modifican algunas de las existentes. En este caso es probable que la respuesta esté vinculada a los argumentos políticos esgrimidos por algunos países, cuya intención es la de extender su jurisdicción sobre las aguas de alta mar para controlar las actividades pesqueras de forma unilateral. Sin embargo, esta medida resulta claramente contraria a la CONVEMAR.

Por otra parte, las resoluciones adoptadas por las OROP deben expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus Estados miembros. El sistema tradicional de adopción de decisiones por mayoría de votos de las Partes Contratantes introducido en las OROP anteriores a la CONVEMAR, genera a menudo objeciones a los acuerdos de ordenación tomados por estas organizaciones, imposibilitando la aplicación de las medidas aprobadas. Debido a ello, el Acuerdo de Nueva York introdujo para las OROP de nueva creación o para la reforma de las existentes, tres criterios para asegurar la eficacia de medidas de ordenación pesquera: la compatibilidad de las medidas de ordenación; la toma de decisiones que faciliten la adopción oportuna y eficaz de medidas de conservación y ordenación; y la solución pacífica de controversias de conformidad con la Parte VIII.[452] Estos criterios que se referían solo a las poblaciones de peces transzonales y poblaciones altamente migratorias, fueron desarrollados con carácter general para todas las pesquerías por el Código de Conducta.[453]

La compatibilidad debe darse entre las medidas de ordenación establecidas para la alta mar y las establecidas para zonas comprendidas en la jurisdicción nacional. El Grupo de Trabajo Tercero de la Conferencia de St. John´s de 2005 orientó la compatibilidad en dos vertientes: en caso de existir una OROP en la región, la compatibilidad será entre las medidas adoptadas por el Estado ribereño y las que tomen las OROP; en el caso de no existir una OROP, la compatibilidad deberá darse entre las medidas del Estado ribereño y las que adopten en cooperación los Estados interesados en la pesca de la región.[454]

En cuanto a la toma de decisiones, la Conferencia de St. John´s recomendó como regla general que las OROP deberían adoptar sus decisiones mediante consenso al objeto de reducir

---

de Derecho Europeo, No. 27, 2012, p. 12; DOULMAN, D.J., SWAN, J. A guide to the background and implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, Rome, FAO, 2012, p. 4; MOLENAAR, E.J. Port state jurisdiction to combat IUU fishing. The Port State Measures Agreement. En: RUSSELL, D.A., VANDERZWAAG, D.L. (eds.), Recasting Trans boundary Fisheries Management Agreements in Light of Sustainability Principles, Canadian and International Perspectives, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2010, p. 373; y CASADO RAIGÓN, R. El Estado rector del puerto: medidas contra la pesca IUU. En: CARDONA LLORENS, J., et al. (coord.) Estudios del Derecho Internacional y Derecho europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 328.

[452] Vid. Art. 7 relativo a la compatibilidad de las medidas de conservación y ordenación; el art. 10, apartado i), en relación a la toma de decisiones que faciliten la adopción oportuna y eficaz de medidas de conservación y ordenación; y el art. 10, apartado k) referente la solución pacífica de controversias de conformidad con la Parte VIII del Acuerdo de Nueva York.

[453] El Código de Conducta, en su artículo 7.3.2. señala que "Con el fin de conservar y ordenar las poblaciones de peces transfronterizas, las poblaciones de peces transzonales, las poblaciones de peces altamente migratorios y las poblaciones de peces de alta mar en toda su zona de distribución, las medidas de conservación y gestión establecidas de conformidad con las respectivas competencias de los Estados correspondientes, o, cuando proceda, por medio de organizaciones y arreglos subregionales y regionales de ordenación pesquera, deberían ser compatibles. Esta compatibilidad debería lograrse respetando los derechos, competencias e intereses de los Estados interesados".

[454] Vid. "Decision-Making Regional Fisheries Management Organization", presidido por DON McRAE, Canadá; el Grupo debatió sobre la presentación de TED McDOMAN: Decision-Making Processes in RFMO, Papeles de la Conferencia. Vid. Summary Report: The Way Forward, pp. 4-5.

la necesidad de recurrir a procedimientos de objeción.[455] Por lo general, las OROP suelen expresarse por medio de recomendaciones o por resoluciones jurídicamente obligatorias. En cuanto a las primeras, sus efectos son limitados ya que simplemente animan a los Estados miembros a comportarse en un determinado sentido, trasladando a estos la obligación de apreciar de buena fe la observación de lo recomendado. No obstante, el hecho de que no sean vinculantes no significa que estén desprovistas de efectos jurídicos. De hecho, el debate sobre los actos jurídicos no obligatorios está ligado al soft-law y parte de la ventaja de tener cierta flexibilidad le permite adaptarse a las necesidades cambiantes que sean objeto de regulación, de forma que si ulteriormente concurren elementos de consenso, puede acceder a la categoría de norma jurídica plena y alcanzar el carácter normativo del que por sí mismo carece.[456]

Además, algunos tratados constitutivos de OROP prevén adoptar resoluciones obligatorias para sus miembros si en un plazo determinado no hubiesen manifestado objeción o reservas. En este caso, se trata de resoluciones jurídicamente vinculantes salvo expresa oposición.[457] No obstante, en la toma de decisiones en estas organizaciones se pueden producir desacuerdos entre sus miembros o entre éstos y los órganos de representación que pueden conducir a ciertas controversias, lo que lleva a buscar mecanismos para una solución pacífica. Hasta hace poco, la mayor parte de los acuerdos constitutivos de las OROP no incluían procedimientos de arreglo de controversias, restando así eficacia al marco regulador de estas organizaciones. Este hecho, constituyó una de las razones por las que se produjo la negociación del Acuerdo de Nueva York de 1995.[458]

Generalmente, la fórmula idónea para determinar que existe un incumplimiento de la obligación de cooperar son los mecanismos vinculantes de arreglo de controversias.[459] Frente a esta opción, hay quien plantea la adopción de procedimientos alternativos como la mediación, la negociación o el arbitraje pero, por lo general, éstos resultan menos eficaces que las decisiones obligatorias. En nuestra opinión, los acuerdos constitutivos de las OROP deberían fijar mecanismos de arreglo de controversias entre las partes o entre un miembro y la OROP.[460] Por ejemplo, los procedimientos obligatorios de arreglo de controversias se contemplan en las siguientes OROP: Convenio para la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Altamente Migratorias en el Océano Pacífico Occidental y Central de 2000 (Convenio WCPFC, art. 31); Convenio para la Conservación y Ordenación de los Recursos Pesqueros en el Océano Atlántico Sud-oriental de 2001 (Convenio SEAFO, art. 24);

---

[455] Vid. MESEGUER SÁNCHEZ, J.L. Conference on the governance of High Seas Fisheries and the UN Agreements: Moving form words to action, St. John´s Newfoundland and Labrador, Canada, may 1-5, 2005. En: Revista Española de Derecho Internacional, I, vol. LIX, 2007, pp. 399-405; MOLENAAR. E.J. News Areas and Gaps. How to Address them, Ponencia de la Conferencia de St. John´s, 2005, pp. 2-6; y Conference on the Governance of High Seas Fisheries and the UN Fish Agreement. Moving from Words to Action. Celebrada del 1 al 5 de mayo de 2005 en Saint John´s (Canadá).

[456] Vid. ROCOUNAS, E. Engagements parallèles et contradictoires, R. des C., No. 206, 1987, pp. 176-178.

[457] A modo de ejemplo pueden citarse algunas ORP que adoptan resoluciones obligatorias: la Organización Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (Convenio de Río de Janeiro de 1966, artículos 4 y 8), la Organización para las Pesquerías del Atlántico Nordeste (Convenio de 1981, art. 12); Organización para la Conservación del Salmón del Atlántico Norte (Convenio de 1978, art. 13); la Organización para las Pesquerías en el Atlántico Noroeste (Convenio de 1978, artículos 11.7 y 12); o la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (Convenio de 149, art. 5). Vid. Fortalecimiento de los órganos pesqueros regionales de la FAO, op, cit., p. 3.

[458] Vid. CASADO RAIGÓN, R. Règlement des Différends. En: VIGNES, D., CASADO RAIGÓN, R., DATALDI, G. (eds.), Le Droit international de la pêche maritime, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 352; y Mc DORMAN, T.L. The Dispute Settlement Regime of the Straddling and Highly Migratory Fish Stocks, Canadian Yearbook of International Law, vol. 57, 1997, p. 67.

[459] Vid. Art. 286 de la CONVEMAR; y MESEGUER, J.L. La solución jurisdiccional obligatoria de las controversias en el nuevo Derecho del Mar: Las excepciones en materia de recursos vivos. En: REDI, 1986, vol. XXXVIII, No. 2, pp. 571-590.

[460] Vid. REY ANEIROS, A. La situación actual de las organizaciones internacionales de pesquerías en el régimen jurídico de la pesca en alta mar. Noticias de la Unión Europea, No. 161, 1998, p. 103; y PASTOR RIDRUEJO, J.A. La solución de controversias en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar. En: REDI, 1977, vol. XXX, No. 1, pp. 11-32.

Convenio sobre el Futuro de una Cooperación Multilateral de las Pesquerías en el Atlántico Nor-Oriental de 2004 (Convenio NEAFC, art. 18 bis); Reforma del Convenio sobre el Futuro de una Cooperación Multilateral de las Pesquerías en el Atlántico Nor-Occidental (Convenio NAFO, art. XV y Anexo II); Acuerdo de Pesca para el Océano Índico Meridional (Convenio SIOFA, art. 20.1); y Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marítimos Antárticos (Convenio CCRVMA, art. XXV).[461] Sin embargo, de acuerdo con la afirmación de Arenas Meza, los procedimientos obligatorios de solución de controversias de las ORP no han sido creados *ex novo* sino que fueron importados de las disposiciones de la Sección II, Parte XV de la CONVEMAR y de la Parte VIII del Acuerdo de 1995 en este ámbito.[462] En este sentido, podría decirse que la mayoría de los sistemas de solución de controversias de las ORP se inspiran en los procedimientos de arreglo previstos en estos dos instrumentos.

Finalmente, una pesca sostenible es fundamental para que las empresas puedan conseguir rentabilidad y ser económicamente viables, generando empleo estable y manteniendo vivas las zonas costeras dependientes de la pesca. Para promover este objetivo, una de las primeras actuaciones es la cooperación por parte de la UE con los Estados y con las OROP.

4.3 LOS ACUERDOS DE PESCA Y EL ACCESO A TERCEROS PAÍSES

4.3.1 Los acuerdos de pesca de la Unión Europea con terceros países

La evolución en el ámbito de los acuerdos internacionales y el acceso a los recursos pesqueros situados en aguas de terceros países por parte de la UE, presenta una dinámica que viene de las transformaciones realizadas a mediados de los años 70, tanto en la esfera comunitaria como en el Derecho internacional. Precisamente, fue en el año 1977 cuando la CEE realizó el primer acuerdo pesquero comunitario. A partir de aquí, y hasta la actualidad, la UE ha celebrado acuerdos pesqueros con casi una treintena de Estados, especialmente con los países de África y del Océano Índico, aunque también con Estados del Atlántico Norte y con un país de América Latina.[463] Por tanto, la UE empezó a firmar acuerdos bilaterales de pesca con terceros países a raíz de la introducción de los cambios en el Derecho del Mar en los años 70, la adhesión de nuevas potencias pesqueras a la Comunidad y la sobreexplotación de los recursos en los Estados miembros, constituyendo así un elemento esencial de la PPC.[464]

---

[461] Vid. ARENAS MEZA, M.E. Procedimientos obligatorios de solución de controversias en el marco de organizaciones regionales de ordenación pesqueras. En: PUEYO LOSA, J., BRITO, W. (dirs.). La gobernanza de los mares y océanos: nuevas realidades, nuevos desafíos, op. cit., pp. 534-540.

[462] Vid. ARENAS MEZA, M.E., op, cit., p. 541; También puede verse a DOWNES, D. Effective Dispute Resolution. A Review of Options for Dispute Resolution Mechanism and Procedures, Document prepared for the fifth session of the Multilateral High-Level Conference on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific, Center for International Environment Law (CIEL), Washington D.C., 1999, p. 13. En cuanto al recurso a los procedimientos contemplados en la CONVEMAR, está el artículo 287 que establece como instrumentos de solución de controversias al Tribunal Internacional del Derecho del Mar; la Corte Internacional de Justicia; un tribunal arbitral constituido de acuerdo con el Anexo VII, o un tribunal arbitral constituido con arreglo al Anexo VIII de la Convención. En cuanto al recurso al Acuerdo de 1995, está el artículo 30.2 y 31.2. No obstante, el artículo 297.3 de la CONVEMAR establece el tipo de controversias pesqueras que quedan excluidas del recurso a procedimientos obligatorios.

[463] Un análisis de los diferentes tipos de acuerdos mantenidos entre la Unión Europea y países terceros, pueden verse, entre otros, HERNÁNDEZ GARGÍA, M. La política convencional pesquera de la comunidad europea con terceros Estados. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, 606 pp.

[464] Para ello, en una Resolución del Consejo de 3 de noviembre de 1976, los Estados miembros de la UE acordaron transferir su competencia en ese ámbito a la UE, debido a que deben compartir un recurso extremadamente móvil y a menudo sobreexplotado. De este modo, la supervivencia del sector pesquero requiere la aplicación de normas comunes más allá de las aguas de la UE. Así, la CE negocia en nombre de la Unión acuerdos bilaterales pesqueros con terceros países, participa en distintas ORP y contribuye a la elaboración de acuerdos internacionales en el marco de la PPC. Por otra parte, el hecho de la inexistencia de acuerdos de pesca con anterioridad a 1977 se debió, entre otras razones, a que durante las dos primeras décadas de existencia comunitaria, el Derecho del Mar se caracterizaba por un predominio casi absoluto de la alta mar y de la libertad de los mares y océanos, con la consiguiente ausencia de trabas al ejercicio de la pesca más allá de una estrecha franja

El escenario jurídico y económico comunitario internacional en el que se desarrollaba la política de acuerdos de pesca ha sufrido una profunda transformación, debido básicamente a los problemas derivados de la sobreexplotación de los recursos, a la modernización del sector pesquero de los tradicionales socios de la UE y a la progresiva asunción por parte de la UE de criterios de sostenibilidad en la gestión de los acuerdos pesqueros.[465] Las relaciones en materia de acuerdos de pesca con terceros países han estado caracterizadas por un desarrollo evolutivo que podría enmarcase dentro de una clasificación que diferencia acuerdos de primera, segunda y tercera generación. Los acuerdos de primera generación comprenden los acuerdos de reciprocidad, acuerdos de excedentes, acuerdos de contrapartida financiera y acuerdos de acceso a los mercados; los de segunda, están formados por la constitución de sociedades mixtas; y los de tercera generación se conciben todavía en proceso de formación, entre los que se incluyen los Acuerdos de Asociación Pesquera (AAP), conocidos actualmente como Acuerdos de Pesca Sostenibles tal como establece el nuevo Reglamento de la PPC.[466] Sin embargo, debido a la imposibilidad de clasificar todos los acuerdos de pesca bajo esta estructura, parece más adecuado hacer una clasificación siguiendo un criterio espacial, conforme al cual, los acuerdos bilaterales de pesca celebrados por la UE se pueden dividir en cinco zonas geográficas: los países ACP, Marruecos, Argentina, Estados Unidos y Canadá, y Estados y territorios dependientes del Norte de Europa.[467] De todos ellos, lo que interesa para esta investigación son los acuerdos con los Estados ACP.

Las relaciones mantenidas entre la UE y los Estados de África, Caribe y Pacífico (países ACP), en el marco de los Convenios de Lomé hasta el año 2000, mantuvieron el sistema de cooperación más completo de los que existen en la actualidad. Ello fue debido a la larga tradición de ayuda hacia esta zona por ser la más pobre de todo el planeta. La experiencia acumulada de cooperación con los países ACP, desde la creación de la CEE en 1957 y mediante la sucesiva vigencia de los dos Convenios de Yaundé y de los cuatro Convenios de Lomé, permitió alumbrar en el año 2000, y tras un largo período de negociación, el vigente Acuerdo de Asociación de Cotonou.[468] Este Acuerdo establece una nueva organización de las

---

que constituía el mar territorial de los Estados. Dicha situación daba lugar a que la mayor parte de los recursos pesqueros estuvieran sometidos a la cooperación internacional para su explotación, al no quedar sujetos a la soberanía de ningún Estado. Por tanto, no era necesario concluir acuerdos en materia de pesca, sobre todo considerando el escaso desarrollo tecnológico del sector pesquero que impedía la práctica en pesquerías alejadas de la costa. Vid. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. La Zona exclusiva de pesca en el nuevo Derecho del Mar, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1977, pp. 44 y ss.; PASTOR RIDRUEJO, J.A. Consideraciones sobre la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ADI, 1976, pp. 281 y ss.; del mismo autor: Los Estados industrializados medios, nuevo grupo de intereses en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Revista de Estudios Internacionales, 1980, pp. 915 y ss.; del mismo autor: La Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar y los intereses de España. Cursos de Derecho Internacional de Victoria-Gasteiz, 1983, pp. 73 y ss.; e YTURRIAGA BARBERÁN, J.A. Evolución del consenso en la práctica de las Naciones Unidas: la Conferencia sobre el Derecho del Mar. RFDUCM, año XL, pp. 53 y ss.

[465] Tal como indicaba en la Comunicación sobre la reforma de la PPC, la Comisión considera esencial introducir mejoras en la política de acuerdos pesqueros. Esa medida constituirá un importante acto de reafirmación del compromiso comunitario de contribuir al desarrollo sostenible de las actividades pesqueras a escala internacional. En la Cumbre Mundial sobre desarrollo sostenible de Johannesburgo, la Comunidad dio su apoyo al objetivo general de asegurar el carácter sostenible de la pesca mundial, incluido el objetivo específico de "mantener o restaurar los recursos a niveles que puedan producir el rendimiento máximo sostenible, con el fin de alcanzar tales metas con carácter urgente para las poblaciones sobreexplotadas, a más tardar en 2015, siempre que fuese posible". Vid. COM (2002) 181 final de 28 de mayo de 2002.

[466] Vid. Reglamento (UE) 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11.12.2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) 1954/2003 y (CE) 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) 2371/2002 y (CE) 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo, DOUE L 354, 28.12.2013.

[467] Esta clasificación puede verse en: HERNÁNDEZ GARGÍA, M. La política convencional pesquera de la comunidad europea con terceros Estados, op. cit., pp. 197 y ss.

[468] Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000, Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 15/12/2000.

relaciones UE-ACP, con respecto a los instrumentos de cooperación y gestión de la ayuda, y representa una nueva fase de relaciones que se caracterizan por una mayor horizontalidad en la relación (acuerdos de *partenariado o asociación*), la quiebra con el modelo de la asistencia al desarrollo de enfoque unilateral (de la UE hacia los países ACP) y la adaptación del modelo de cooperación, que tiene una importante dimensión comercial en el marco de la OMC, a través de la suscripción de los Acuerdos de Asociación Económica, que obligan que los modelos de cooperación comercial establecidos por la UE con sus socios se enmarquen en procesos de liberalización comercial recíproca.[469]

En el ámbito de las relaciones pesqueras, los acuerdos de pesca celebrados por la UE con los países ACP suelen clasificarse como acuerdos de primera generación del tipo de acceso a recursos a cambio de compensación financiera.[470] Este tipo de acuerdos guardan una naturaleza comercial y funcional como un marco de transacción económica entre las dos partes, obteniendo unos resultados económicos equivalentes derivados de esas operaciones comerciales. Sin embargo, este elemento no parece ser el único que caracteriza a este tipo de acuerdos, quedando atenuado, como consecuencia del compromiso adquirido por la UE y los países ACP en lo relativo a la sostenibilidad de los recursos pesqueros y a la exigencia de coherencia de la política exterior pesquera con la política comunitaria de cooperación al desarrollo, adoptando, por tanto, una naturaleza mixta.[471]

Por lo general, los acuerdos mantenidos entre la UE y los países ACP mantienen unos rasgos diferentes respecto de los demás acuerdos formalizados por la Unión. Por una parte, los socios de los acuerdos ACP son los Estados parte del Acuerdo de Cotonou y, por otro, el tipo de contrapartida que ofrece la UE a cambio de acceso a los recursos, en forma de compensación financiera, aunque parte de la misma pueda adoptar diferentes formas de cooperación. Sin embargo, existen diferencias entre los acuerdos celebrados con los países ACP lo que les otorga un carácter heterogéneo. Una clasificación dada por Hernández García, mantiene este tipo de acuerdos en función de tres parámetros: las especies objeto del acuerdo, la zona geográfica en que se lleva a cabo la pesca y el grado de cooperación pesquera prevista en el acuerdo.[472]

A partir del análisis de los acuerdos celebrados entre la UE-ACP, el resultado combinado de estos tres parámetros, otorga a los acuerdos mantenidos con los países de África Occidental la valoración de ser los más significativos dada la relevancia que tiene su origen en la tradición pesquera de estos países, cuya riqueza de pesca y un incipiente desarrollo los convirtieron en los primeros socios pesqueros de la Unión. Los acuerdos mantenidos con estos países suelen agruparse en función de las especies objeto de captura: acuerdos atuneros y acuerdos mixtos basados en capturas de especies demersales, crustáceos y moluscos. Estos acuerdos intentan relanzar su industria gracias a la compensación financiera recibida por la UE en ámbitos como la formación, la investigación, el control o la mejora de la pesca

[469] Vid. BIDAURRATZAGA AURRE, E., MARÍN EGOSCOZÁBAL, A. Integración Regional Africana y Nuevas Relaciones con la Unión Europea como Instrumentos de Desarrollo. En África en el Horizonte. La Catarata, Madrid, 2006; y BILAL, S., RAMPA, F. Alternative (to) EPAs: Possible Scenarios for the Future ACP Trade Relations with the EU, ECDPM Policy Management Report 11, ECDPM, Bruselas, 2006.

[470] Vid. CARROZ, J., SAVINI, M. Les accords de pêche conclus par les États africains riverains de l´Atlantique. AFDL, Vol. XXIX, 1983, pp. 674-709; VALDÉS FERNÁNDEZ, P. La flota pesquera española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1988, cap. X; SEN, S. EC fisheries agreements with ACP States and their likely impacts on artisanal fisheries. Intermediate Technology Development Group, 1989; CARRERA HERNÁNDEZ, F.J. Política pesquera y responsabilidad, op. cit., pp. 123-133; PEREA UNCETA, J.A. Los convenios en materia de pesca entre la CEE y los países del África noroccidental. Noticias CEE, 1991, No. 77, pp. 56-65; y KACZYNSKI, V.M., FLUHARTY, D.L. European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements?, Marine Policy, 2002, vol. 26, No. 2, pp. 75-93.

[471] Vid. HERNÁNDEZ GARGÍA, M. La política convencional pesquera de la comunidad europea con terceros Estados, op. cit., pp. 199-201.

[472] Ibíd., p. 201.

artesanal, con el objeto de consolidar un sector pesquero nacional, tal como es el caso de Guinea Bissau, Senegal o Guinea Conakry, entre otros.[473]

En la actualidad, la actividad de la flota comunitaria de larga distancia se desarrolla en un marco pesquero distinto al que existía cuando nació la política convencional pesquera de la UE. Teniendo en cuenta los nuevos conceptos provenientes del derecho internacional, como la pesca responsable o el desarrollo sostenible, durante la reforma de la PPC de 2002, la UE llegó a definir los AAP que han tratado de marcar un nuevo rumbo en la política de acuerdos de pesca de la Unión, debido al agotamiento del modelo clásico de acuerdos de acceso. Por otra parte, la demanda de una mayor cooperación pesquera por parte de los Estados costeros en desarrollo y el florecimiento de nuevos criterios de desarrollo pesquero exigieron una revisión de los acuerdos celebrados con los Estados ACP, que solo pudo efectuarse desde el principio que rige las relaciones entre las políticas comunitarias que afectan a los Estados en desarrollo: "la coherencia".

De esta manera, con el objeto de hacer frente a los nuevos retos que impone una pesca responsable, la UE propuso transformar sus acuerdos bilaterales con contrapartida financiera en AAP para fomentar una pesca sostenible en interés mutuo de las partes. Según la UE, estos acuerdos interesaban a los países ACP y debían ampliarse a todos los países que brindan acceso a sus excedentes.[474] En los acuerdos que afectan a países de África Occidental, una parte de la aportación económica por parte de la UE queda reservada a ayudar a la pesca nacional conforme al principio de sostenibilidad. La asignación y gestión de estas aportaciones se establecen de mutuo acuerdo entre ambas partes en base a una valoración realizada de antemano. De esta forma, la UE trata de asegurar que las posibilidades de pesca que puede obtener están en consonancia con un buen asesoramiento científico, no supongan reducción de las poblaciones de pesca vulnerables, ni hagan competencia a los pescadores artesanales que dependen de la pesca costera para el sustento y la seguridad alimentaria.

Los AAP suelen adoptar dos formas principales: la primera consta de diversos acuerdos bilaterales para el atún y la segunda está formada por acuerdos multiespecie, entre otros, con Mauritania, Guinea Bissau, la República de Guinea y Marruecos.[475] Cada acuerdo es exclusivo y los buques de la UE no pueden firmar acuerdos privados con el país asociado, garantizando así la transparencia de las actividades de los operadores de la UE en la zona.[476]

---

[473] Vid. MICHAUD, J.C., RIOUX, C. Pêche industrielle et flotte étrangères en Afrique de l´Ouest. Rome, FAO, 1989; y SINKAM, S.C.N. Quelle place pour les pêches africaines dans le cadre de la nouvelle donne mondiale? En ANTONA, M., CATANZANO, J., SUTINEN, J.G. (eds.): Conférence internationale de l´llFET 6-9 juillet-Paris, Actes de la sixième conférence de l´Association Internationale d´Économie des Pêches. Tome II, INFREMER, France, 1995, pp. 1273-1291.

[474] En realidad, los AAP permiten a la flota europea acceder a los recursos excedentes que los países asociados no pueden o no desean aprovechar. Vid. Comunicación de la Comisión de 23 de diciembre de 2002, sobre el marco integrado para la celebración de acuerdos de asociación pesqueros con terceros países (COM/2002/0637). Las principales novedades introducidas por los AAP son: un diálogo político mejorado con los países asociados; un énfasis en las evaluaciones de impacto, control y aplicación y una gestión sostenible de la actividad pesquera; la obligación para los buques comunitarios de contratar a pescadores locales; un énfasis en las posibilidades de pesca que fomentan que los buques comunitarios descargan sus capturas para transformarlas en el país asociado; un marco jurídico para garantizar la coherencia de las medidas con la pesca sostenible y la buena gobernanza; y la investigación científica y actividades de seguimiento, control y vigilancia. Vid. http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_factsheets/fisheries_partnership_agreements_es.pdf.

[475] Los acuerdos para el atún, desde el norte del Atlántico y bajando por la costa oeste de África, son importantes para los buques comunitarios que pescan dichas poblaciones. El atún es una especie altamente migratoria y los AAP permiten que las embarcaciones europeas obtengan una licencia con cada acuerdo para poder seguir las poblaciones de una jurisdicción a otra sin tener que interrumpir la actividad. En la mayoría de los casos, la cuota la establece la ORP pertinente basándose en el asesoramiento científico sobre las condiciones biológicas de la población de atunes. En cuanto a los acuerdos multiespecie, los datos científicos disponibles sirven de base para negociar los derechos de pesca de los Estados miembros, de cara a garantizar una gestión eficaz de los recursos con la colaboración de las autoridades de terceros países. Vid. Web: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_factsheets/fisheries_partnership_agreements_es.pdf.

[476] Muchas naciones firman acuerdos de pesca con países en desarrollo de todo el mundo, pero solo la UE publica todos los detalles de sus acuerdos y los pone a disposición del público en general. Al respecto puede verse a TEIJO GARCÍA, C.

En definitiva, la UE pretende conseguir una pesca sostenible defendiendo al mismo tiempo los intereses de su pesca en aguas distantes. Los objetivos que persiguen estos acuerdos son garantizar la sostenibilidad de la pesca y ser la base de actuación exterior de la PPC a nivel bilateral o multilateral. Sin embargo, tanto estos objetivos como los aspectos comentados anteriormente son cuestionados por diversos motivos, tal como se verá más abajo.

4.3.2 Compromisos y frutos de la práctica convencional comunitaria

En materia de Acuerdos de Asociación Pesquera, conocidos actualmente como Acuerdos de colaboración de pesca sostenible, tienen por objeto permitir a los buques de la UE explotar los recursos excedentarios de las ZEE de terceros países a cambio de una contrapartida financiera en forma de derechos de acceso y apoyo financiero sectorial, fomentando la pesca sostenible y dentro de un marco regulado jurídicamente.[477] De los 20 AAP existentes en los últimos años, tan solo 12 están vigentes en la actualidad.[478] Esos acuerdos tratan de constituir el marco necesario para mejorar el conocimiento científico subyacente a los derechos de pesca concedidos; fomentar la explotación sostenible de los recursos pesqueros; y consolidar la gobernanza en las relaciones pesqueras bilaterales y generar para ambas partes del acuerdo importantes actividades económicas, no solo a través la explotación de los recursos pesqueros, sino también, mediante el desarrollo de actividades afines.[479] Por tanto, las repercusiones de los AAP para las economías locales de los países en desarrollo deberían ser importantes.[480]

Sin embargo, la generalización de los pabellones de conveniencia, la pesca ilegal, la falta de reglas transparentes y los efectos de las subvenciones públicas llevaron a un creciente falseamiento de la competencia y al desarrollo de prácticas que ofrecían menos garantías para mantener una actividad pesquera sostenible.[481] Por ello, la UE se había comprometido a aumentar su contribución al desarrollo sostenible en los aspectos medioambiental, económico y social; a mejorar la gobernanza global a nivel político y financiero; a contribuir a erradicar la pobreza conforme a los objetivos del desarrollo sostenible; y a la integración gradual de los

---

¿Debieran ser considerados los acuerdos de acceso a recursos pesqueros como subsidios prohibidos? algunas reflexiones a la luz de la evolución de la práctica internacional. En, BOU FRANCH, V., JUSTE RUIZ, J. (Dirs.), SÁNCHEZ PATRÓN, J.M. (Coord.). Derecho del mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 259-274.

[477] El apoyo sectorial se destina a fomentar el desarrollo de la pesca sostenible en los países asociados, potenciando su capacidad administrativa y científica al centrarse en la gestión, la supervisión, el control y la vigilancia de la pesca sostenible.

[478] En la actualidad solo están vigentes los siguientes AAP con terceros países: Comores; Costa de Marfil; Gabón; Groenlandia; Guinea Bissau; Kiribati; Mauricio; Mozambique; Marruecos; Santo Tomé y Príncipe; Seychelles y Cabo Verde. Sin embargo, no están en vigor: Gambia; Guinea; Guinea Ecuatorial; Madagascar (el protocolo expiró el 31.12.2014); Mauritania (el protocolo expiró el 15.12.2014); Micronesia (no existe protocolo de pesca desde el 25.01.2010); Senegal (no existe protocolo de pesca desde el 01.07.2006); e Islas Salomón (no existe protocolo de pesca desde el 09.10.2012). Datos actualizados a 30.01.2015 en http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_es.htm. También pueden verse al respecto, EUROPEAN COMMISSION. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development. Brussels, 31.10.2013. SWD (2013) 456 final; y COMISIÓN EUROPEA. La PPC en cifras. Información estadística básica. Edición 2012.

[479] La Comisión Europea expresó en 2011 la necesidad de fomentar la conservación de los recursos a largo plazo, la buena gobernanza en las relaciones pesqueras bilaterales y el desarrollo sostenible del sector pesquero en los países asociados, defendiendo la conveniencia en basar los acuerdos internacionales en los mejores datos científicos sobre el esfuerzo pesquero, así como de realizar auditorías científicas en los acuerdos "mixtos" o que afecten a varias especies, de garantizar el respeto de los derechos humanos, impulsar la vigilancia, inspección y capacidad administrativa o científica, y asegurar una gestión saneada y eficaz de los fondos de ayuda al sector. Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones sobre la dimensión exterior de la Política Pesquera Común, Bruselas, 13 de julio de 2011 COM (2011) 424 final.

[480] Cabe recordar que la UE celebra dos tipos de Acuerdos de pesca con terceros países. Por una parte, están los Acuerdos de Colaboración, conocidos también por Acuerdos de Asociación Pesquera (actualmente Acuerdos de colaboración de pesca sostenible), mediante el cual se ofrece ayuda financiera y técnica a cambio de derechos de pesca, destinados generalmente a países asociados del Sur. Por otra, figuran los Acuerdos septentrionales, enfocados a la gestión conjunta de recursos compartidos con Noruega, Islandia y las Islas Feroe.

[481] Vid. Comunicación de la Comisión. Plan de acción comunitario para erradicar la pesca ilegal, incontrolada y no regulada. COM (2002) 180 final de 28.5.2002.

países ACP en la economía mundial.[482] Así, en calidad de promotora de la negociación y gestión de los AAP, la UE consideró que debería fomentar la aplicación del Código de Conducta y del Acuerdo de Cumplimiento de 1993 en base al papel potencial de los acuerdos de pesca en la reducción de la pobreza, siempre que se ejecutaran cumpliendo los principios de sostenibilidad. Por tanto, la Comisión creyó que la contribución europea a una política de pesca responsable requería la creación y la aplicación de un marco vinculante para la UE y los países en desarrollo interesados.[483]

Con el fin de entablar un diálogo político en materia de pesca, era preciso definir los medios necesarios para la entrada en vigor de ese marco vinculante sujeto a mecanismos de control conforme a las políticas e intervenciones comunitarias. Para ello, debería respetarse el principio de "coherencia" consagrado finalmente en el Tratado de Lisboa.[484] Así, cada sector político persigue sus propios objetivos a través de los instrumentos disponibles, pero asegurando la coherencia de la acción exterior europea. De este modo, los AAP trataron de ajustarse a este principio de coherencia, debiendo incorporar además los objetivos del desarrollo de la pesca sostenible, incluidos los componentes relativos a la gestión y control de los recursos y de las flotas.[485] Sin embargo, las actividades de control y vigilancia constituyen un punto débil en la aplicación de los AAP, pudiendo subsanarse mediante actividades de control en colaboración con los países interesados. En este sentido, los AAP pueden aportar el marco jurídico y los instrumentos financieros apropiados para atender los objetivos de gestión de los socios, asegurando la existencia de fondos públicos destinados a apoyar la aplicación de una buena gobernanza por parte del Estado costero, al objeto de aplicar una política pesquera sostenible.

Por otra parte, la flota europea posee una larga experiencia pesquera fuera de las aguas de la UE. En la actualidad, la flota europea obtiene cerca del 40% de sus capturas dentro del marco de los acuerdos firmados con los países asociados y otro 20% procede de sus capturas en alta mar. Se estima que los acuerdos proporcionan empleo directo a cerca de 40.000

[482] En cuanto a la contribución al desarrollo sostenible, vid. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, "Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible", COM (2002) 82 final de 13.2.2002. En lo que respecta a la gobernanza global y a la integración gradual de los países ACP en la economía mundial, vid. Acuerdo de Cotonou, especialmente los artículos 18, 23, 34, 53, 69 y 74 a 78 y la Resolución del Consejo sobre la pesca y la reducción de la pobreza de 8 de noviembre de 2001 (Doc. 13398/01 de 14 de noviembre de 2001).

[483] Vid. Comunicación de la Comisión sobre el marco integrado para la celebración de acuerdos de asociación pesqueros con terceros países, op. cit.

[484] El compromiso general con coherencia política del desarrollo de la UE se fundó, en cuanto a la base jurídica, en el artículo 178 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en forma más general en el párrafo segundo, del artículo 3, del Tratado de la Unión Europea en cuanto a la coherencia entre todas las políticas de la Unión y sus actividades en el exterior. El Tratado de Lisboa daría una base jurídica sólida para la coherencia política para el desarrollo en dos artículos de especial importancia. En primer lugar, el artículo 21 (2) (d) y (3) del Tratado de la Unión Europea en el capítulo sobre la acción exterior de la Unión, que establece el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza como objetivos de la acción exterior de la Unión. En segundo lugar, el artículo 208 (1) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sería la nueva versión del artículo 178 sobre coherencia con la redacción casi idéntica. Vid. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Brussels 17.9.2009. SEC (2009) 1137 final.

[485] Sin embargo, para ello es necesario tener en cuenta una serie de elementos, tales como: entender la gestión de los recursos como un punto delicado en las relaciones de la UE con los países en desarrollo; la evaluación de los excedentes en aguas de esos países debe ajustarse al principio de propiedad de la política pesquera por parte del Estado ribereño; basarse en dictámenes científicos y técnicos sólidos, conforme al artículo 62 de la CONVEMAR; ser coherente con el objetivo comunitario para evitar la sobreexplotación de las poblaciones de peces, tanto en interés de las poblaciones locales como en beneficio de la sostenibilidad a largo plazo del sector pesquero de esos países. Por tanto, las posibilidades de pesca deberían basarse en los datos científicos disponibles más fiables y estudiar las posibles repercusiones medioambientales de la actividad pesquera con el fin de adoptar las medidas correctoras necesarias. Vid. Comunicación de la Comisión sobre el marco integrado para la celebración de AAP con terceros países, op. cit.

trabajadores de la UE y posibilidades de pesca a unas 3.000 embarcaciones.[486] Además, estos acuerdos se celebran con países que no tienen interés en pescar en aguas de la UE, pero que pueden beneficiarse del apoyo financiero y técnico para desarrollar su sector pesquero sobre una base sostenible. En Guinea Bissau, el acceso de la flota europea a los recursos del país se vincula al apoyo a su política pesquera para luchar contra las operaciones de pesca ilícita, y reforzar la pesca sostenible dentro de su ZEE por medio de la ayuda de sistemas de control y vigilancia, asesoramiento en materia de investigación científica o apoyando la modernización de la flota local.[487] En nuestra opinión, los AAP aportan una contribución no solo al sector pesquero, sino en términos más genéricos, a los objetivos globales de desarrollo.

Las cláusulas de exclusividad que prohíben a los empresarios de la UE firmar acuerdos privados con las autoridades de los terceros países con los que la UE posea un AAP, tratan de garantizar el cumplimiento de una pesca responsable por parte de los buques europeos que faenen en aguas de esos países. Estas cláusulas fueron introducidas en los AAP con la finalidad de permitir faenar en los caladeros de los Estados costeros tan solo a los buques comunitarios que lo hagan dentro de lo estipulado en dicho acuerdo. Estas cláusulas eran desconocidas en la práctica convencional anterior a 2004, pero con la adopción de los AAP se han extendido a la mayoría de convenios.[488] En realidad, las cláusulas de exclusividad manifiestan el compromiso de la UE con la práctica de una pesca responsable en aguas de terceros países, al trasladar a los operadores pesqueros el mensaje de que las actividades que cuentan con el respaldo de las instituciones comunitarias son: o bien la pesca con licencia en el marco del acuerdo, o bien la constitución de sociedades mixtas en el país. No obstante, lo que si no parece caber duda, es que para poder avanzar en un modelo de pesca sostenible en los países ACP y, en concreto, en los Estados costeros de África Occidental, se necesita contar con la cooperación internacional para supervisar la pesca que realizan los buques de terceros países en sus ZEE.[489]

En el pasado los acuerdos de pesca de la UE con países en desarrollo han sido criticados desde distintos ámbitos. Algunas organizaciones no gubernamentales los han descrito como "exportaciones de la sobrepesca", mientras que, desde una perspectiva financiera se ha acusado a la UE de pagar en exceso por posibilidades de las que la flota europea no se beneficia plenamente.[490] La generación actual de AAP pretendía acallar dichas críticas,

[486] Vid. Comisión Europea. La política pesquera común-Guía del usuario. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2009, p. 24.
[487] Ibíd., p. 25.
[488] Vid. TEIJO GARCÍA, C. Una aproximación a la práctica convencional de los acuerdos de asociación pesquera suscritos por la Comunidad Europea. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J. J., La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, 2009, pp. 277-278.
[489] Cuando se habla de los países en desarrollo como Guinea Bissau, es fundamental dar especial atención a la cooperación al desarrollo en el ámbito de la pesca. Sobrino Heredia se ha pronunciado a favor del refuerzo de los mecanismos de gestión pesquera de los países ACP, al señalar que "una situación evidente de falta de medios es la que imposibilita a muchos países ribereños el hacer respetar la legislación en materia de conservación y gestión de los recursos en sus aguas jurisdiccionales (...) ante esta situación, es necesario y posible que los mecanismos comunitarios y unilaterales o bilaterales, pienso aquí en las posibilidades que abre el Acuerdo de Cotonou de 2000, definan y apliquen una asistencia financiera y técnica a estos países en los ámbitos del seguimiento, el control y la vigilancia de las actividades pesqueras", vid., SOBRINO HEREDIA, J.M. La reforma de la Política Pesquera Común y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Noticias de la Unión Europea, 277, 2008, p. 277.
[490] En cuanto a las organizaciones no gubernamentales, vid. OCEANA. European Trawlers Are Destroying the Ocean, 2004. Disponible en http://eu.oceana.org/ sites/default/files/reports/european_trawlers_destroying_oceans.pdf; Swedish Society for Nature Conservation. Report. To draw the line, EU fisheries agreements in West Africa, Estocolmo, 2009; Closing the net: Stopping illegal fishing on the high seas. Informe final del Grupo de trabajo ministerial sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en alta mar, 2006. www.high-seas.org; y GREENPEACE, en varios artículos que aparecen disponibles en: http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/metodolog-a-degreenpeace-de-c.pdf; y en http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2012/March/-Greenpeace-exige-al-Consejo-medidas-para-acabar-con-el-saqueo-de-los-caladeros-africanos/; http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/saqueo-en-aguas-africanas-est-en-juego-elfut/blog

haciendo una aportación positiva a los objetivos de desarrollo de los socios. Sin embargo, la UE ha admitido que los AAP no son perfectos y que se necesitaba instar un debate coherente y abierto sobre sus posibles mejoras, particularmente dentro del contexto de la última reforma de la PPC.[491] De cualquier forma, el objetivo principal de la actual política pesquera exterior de la UE está marcado por el impulso del ejercicio sostenible y responsable de la actividad pesquera frente a otros objetivos como el mantener a nivel internacional la presencia de la flota, garantizando que abastezca al mercado comunitario.[492] La nueva política pesquera exterior se orienta hacia una mayor cooperación en materia de conocimiento científico, el cumplimiento de normas relativas a la pesca INDNR y afrontar medidas para paliar los problemas de seguridad alimentaria de terceros países.[493] Así, los acuerdos de pesca sostenibles mantenidos con estos países necesitan focalizarse sobre la gestión más responsable de los recursos pesqueros a través de una cláusula que garantice que los buques de la UE pesquen únicamente aquellos recursos que el propio país socio no pueda o no desee pescar.[494]

En otras palabras, ya en la reforma de la PPC de 2002 se indicaba la necesidad de prestar mayor atención al desarrollo de pesquerías sostenibles en los países asociados. Sin embargo, algunos fallos reconocidos como el insuficiente conocimiento científico de determinadas poblaciones o la falta de transparencia de las condiciones de los acuerdos, han dificultado la evaluación del esfuerzo pesquero y, por tanto, la determinación de los excedentes reales que permitan una pesca sostenible. Por ello, la Comisión Europea tuvo que transformar los AAP en acuerdos de colaboración de pesca sostenible, tal como aparecen regulados en los artículos 31 y 32 del nuevo reglamento, más orientados a la conservación de los recursos, a la sostenibilidad ambiental, a la gobernanza y a la eficacia del apoyo financiero sectorial, debiendo incluir una cláusula de transparencia que informe a la UE del esfuerzo pesquero acumulado en los países asociados.[495]

En definitiva, la PPC que se introdujo por primera vez en los años setenta, tras sufrir varias actualizaciones, presenta un nuevo marco de pesca que ha entrado en vigor en enero de 2014. Dentro de esta nueva política común, los AAP conocidos en la actualidad como Acuerdos de pesca sostenible tienen como objetivo el permitir a los buques de la UE pescar poblaciones excedentarias en las ZEE de países terceros dentro de un marco regulado jurídicamente. A cambio, la UE abona a los países asociados una contrapartida financiera que se divide en dos partes: derechos de acceso a la ZEE y apoyo financiero "sectorial". El apoyo

/39506/. Desde la perspectiva financiera puede citarse fundamentalmente a COURT OF AUDITORS. Special report No 3/2001 concerning the Commission's management of the international fisheries agreements, together with the Commission's replies. DOCE C No. 210, 27.7.2001, en especial los párrafos 19-23.

[491] Vid. TEIJO GARCÍA, C. Una aproximación a la práctica convencional de los acuerdos de asociación pesquera suscritos por la Comunidad Europea. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. (Coordinadores científicos). La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, 2009, pp. 268-288.

[492] Véase el Libro Verde sobre la Reforma de la PPC de 2009, p. 24. No obstante, a este respecto se ha denunciado que la Unión Europea trate de tutelar los recursos pesqueros de terceros países cuando ha fracasado en conservar los suyos, vid. LÓPEZ VEIGA, E. La reforma de la política pesquera de la Unión Europea y la cinta de Moebius. Noticias de la Unión Europea, 326, 2012, p. 33.

[493] Vid. Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo, op. cit. Sobre este tema también puede verse, SOBRINO HEREDIA, J.M. La reforma de la Política Pesquera Común y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, op. cit., pp. 79-92; y Libro Verde sobre la Reforma de la PPC de 2009, op. cit., p. 26.

[494] Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Reforma de la política pesquera común COM (2011) 417 final, p.10. También puede verse al respecto, SOBRINO HEREDIA, J.M., ALEXANDRAOANTA, G. Los Acuerdos Internacionales de Pesca instrumentos indispensables de la Política Pesquera Común de la Unión Europea. Noticias de la Unión Europea, 326, 2012, pp. 51-56.

[495] Vid. Artículos 31 y 32 del Reglamento (UE) No. 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la Política Pesquera Común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) No. 1954/2003 y (CE) No. 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) No. 2371/2002 y (CE) No. 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo.

sectorial se destina a fomentar el desarrollo de la pesca sostenible en los países asociados, potenciando su capacidad administrativa y científica al centrarse en la gestión, la supervisión, el control y la vigilancia de la pesca sostenible.[496]

4.4 EL REGIONALISMO PESQUERO Y LOS AAP EN ÁFRICA OCCIDENTAL

4.4.1 El mapa regional de la pesca en África Occidental

Cada invierno, las zonas costeras de Mauritania, Senegal, Gambia y Guinea Bissau reciben flujos de corriente que se originan en la zona más meridional del Océano Atlántico y las aguas superficiales de la Corriente de Canarias traen aguas ricas en nutrientes a la zona costera. Durante el verano, el agua fría se cubre con agua tibia, pobre en nutrientes, provocada por la corriente de Guinea y el sur de Senegal, de aguas frescas de las lluvias monzónicas. Como resultado de esas corrientes y aportaciones importantes de agua dulce al sur de Senegal, las aguas costeras de esta región tienen algunos de los niveles más altos de producción primaria en el mundo. Este sistema marino muy complejo, en el que muchas especies desarrollan sus patrones de alimentación naturales, la migración y la supervivencia conforman una pirámide de especies interdependientes de alimentación, muchas de las cuales dependen del plancton y pequeños peces pelágicos como su principal fuente de alimento.[497]

Los países a lo largo de la costa oeste de África comparten las especies migratorias, principalmente pelágicas, que benefician esta producción. Sin embargo, los recursos pesqueros a lo largo de esta costa son intensamente explotados. Buques de pesca industrial predominan frente a la costa de Mauritania, y embarcaciones artesanales e industriales son igualmente importantes a lo largo de la costa de Senegal, Gambia y Guinea Bissau. Los pescadores de la flota industrial y artesanal de Senegal y los pescadores de pesca industrial de países extranjeros se mueven con frecuencia entre la ZEE de Senegal y Guinea Bissau y otros países limítrofes, descendiendo hasta Angola. Ninguno de estos países cuenta con sistemas de gestión pesquera que funcionen lo suficiente como para manejar eficazmente las flotas pesqueras migratorias. Algunos pescadores siguen las poblaciones de peces durante su migración a lo largo de la costa occidental africana y desembarcan sus capturas en lugares seleccionados (Las Palmas, Dakar o Abidján), y a menudo cruzan varias ZEE para asegurar que su captura alcanza el precio más alto o pueda ser transportado en forma eficiente a los mercados extranjeros.[498]

El complejo medio marino en la región y la naturaleza regional en materia de pesca, han formulado argumentos fuertes para que los científicos del sector pesquero, los gobiernos locales y las agencias de ayuda al desarrollo, trabajen en la dirección de un enfoque regional y el desarrollo del sector pesquero, incluida la recogida de datos y la gestión de los recursos pesqueros. A pesar de estos intentos, el mapa regional de pesca de África Occidental continúa siendo débil. Las organizaciones de pesca más importantes se muestran en el siguiente cuadro, siendo las más relevantes para Guinea Bissau y de interés para esta investigación: la CSRP y la CPACO.[499]

---

[496] Vid. Reglamento (UE) No. 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, op. cit.

[497] Datos obtenidos del Plan estratégico de pesca de Guinea Bissau, 2008.

[498] Ibíd.

[499] En el caso de la ICCAT puede verse el enlace: http://www.fao.org/fishery/rfb/iccat/en. La mayoría de los países de la región no figuran como Estados Parte de esta OROP. Por otra parte, la CSRP tiene como misión principal el armonizar las políticas a largo plazo de los Estados miembros en la preservación, conservación y explotación de los recursos pesqueros en beneficio de las respectivas poblaciones y fortalecer la cooperación entre los Estados miembros. El área de competencia es el centro-oriental del océano Atlántico frente a las costas de los países miembros SRFC. Su marco legal está formado por el Convenio Constitutivo que fue firmado por Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Mauritania y Senegal, en Dakar el 29 de

Cuadro 7. Participación de Guinea Bissau en el mapa regional de África Occidental

Tipo de organización	Identificación	Parte/No parte
Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera	Convenio Internacional para la Regulación de las Ballenas de 1946 (IWC en inglés)	Parte
	Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT)	No parte
Organizaciones Regionales o Subregionales de Pesca	Comité de Pesca del Atlántico Centro Oriental (CPACO)	Parte
	Comisión Subregional de Pesca (CSRP)	Parte
	Conferencia Ministerial de Cooperación Pesquera entre los Estados Africanos Ribereños del Océano Atlántico (COMHAFAT)	Parte

Fuente: elaboración propia a partir de información facilitada por la SEP

Dada la escasa representación de Estados costeros en el ICCAT, las organizaciones que por su nivel de actividad ostentan mayor importancia son la CSRP, seguida de la CPACO. Estos órganos de carácter consultivo están integrados en la FAO, por lo que ninguno de ellos posee capacidad de ordenación pesquera, ni presupuesto propio.[500]

La Comisión Subregional de Pesca (CSRP) está considerada como el órgano consultivo con mayor volumen de actividad en gestión de proyectos relacionados con la pesca, tanto en Guinea Bissau como en el resto de la región.[501] La CSRP fue creada en 1985 para servir como una entidad regional de gestión pesquera a seis países de África Occidental: Mauritania, Senegal, Gambia, Guinea Bissau, Guinea, Cabo Verde y Sierra Leona.[502] Este órgano ha estado involucrado en una serie de estudios sectoriales y actividades de vigilancia. Su Plan de Acción Estratégico (PAE), adoptado en marzo de 2002 para el período 2002-2010, tenía como objetivo general garantizar la durabilidad de la utilización de los recursos marinos en la región. Los objetivos específicos tratan de promover la aplicación de una política coordinada y armonizada para regular el acceso y la asignación de derechos de pesca; facilitar y promover la gestión sostenible de las pesquerías de interés común; y promover la conservación de los recursos pesqueros y de los ecosistemas marinos y costeros. Para los próximos años, la atención se centra específicamente en el desarrollo de la cooperación regional en materia de gestión de recursos; la investigación conjunta sobre los intereses pesqueros compartidos; la supervisión, control y operaciones de vigilancia; y la promoción de mecanismos legales e institucionales para la gestión de la pesca.

A través de la CSRP, varios proyectos fueron aplicados en áreas de gestión pesquera regional. Un ejemplo fueron las medidas de seguimiento, control y vigilancia y la

marzo de 1985. Guinea se convirtió en miembro de la Comisión en 1987 y Sierra Leona en 2004. Este es el órgano donde Guinea Bissau tiene una mayor participación y actividad. Su estructura está formada por la Conferencia de Ministros de los Estados miembros que es la encargada de la toma de decisiones. Vid. http://www.csrpsp.org/reglements/reglements.html. Por su parte, la CPACO se constituyó en 1967 mediante Resolución 1/48 del Consejo de la FAO, en el marco del artículo VI de la Constitución de la FAO. Las reglas de procedimiento fueron adoptadas por la CPACO en su primera sesión celebrada en Accra, Ghana (24-28 marzo 1969), y enmendadas en Noviembre de 1992 y Octubre de 2003. Su objetivo es promover la utilización sostenible de los recursos vivos marinos en su área de competencia mediante la gestión y el desarrollo adecuado de las pesquerías y de las operaciones de pesca en su área de competencia. Se trata de un órgano consultivo de la propia FAO, que no posee administración ni presupuesto propio. La Secretaria es proporcionada por la Oficina Regional de FAO para África y tiene su sede en Accra, Ghana. Entre los países miembros se encuentra Guinea Bissau. Su estructura está constituida por un comité compuesto por los Estados Miembros, que conforma el órgano principal, cuyas reuniones se celebran normalmente cada 2 años. Un subcomité científico es el encargado de proporcionar asesoramiento adecuado al Comité en relación con la gestión de pesquerías, y tres grupos de trabajo compuestos por pequeños pelágicos, especies demersales y pesquerías artesanales. Vid. http://www.fao.org/fishery/rfb/cecaf/en.

[500] Vid. http://www.fao.org/fishery/rfb/search.

[501] Según valoraciones aportadas por Mussa Mané, jefe de gabinete da la Secretaría de Estado de Pesca. Entrevista realizada en Bissau en abril de 2012. La CPACO refleja muy baja actividad en la actualidad. Tanto la CSRP como la CPACO son organismos consultivos integrados dentro de la FAO y ninguno de ellos posee administración ni presupuesto propio, cumpliendo, por tanto, funciones puramente consultivas.

[502] Vid. http://www.fao.org/fishery/rfb/srfc/en.

investigación promovidos por Alemania, UE, Países Bajos, Francia y el Banco Mundial. Estos proyectos apoyaron el PAE durante 2002-2010, sin embargo, la sobreexplotación excesiva de los recursos va en aumento y la estrategia pone de relieve las preocupaciones comunes de los Estados miembros de la CSRP para vigilar la evolución de las capacidades pesqueras y gestionar de una forma sostenible los recursos pesqueros. El siguiente cuadro muestra una síntesis del conjunto de proyectos implementados en el marco del PAE 2002-2010.

Cuadro 8. Proyectos del Plan de Acción Estratégico del CSRP (2002-2010)

Nombre del proyecto / Resumen de objetivos específicos	Área cubierta	Donador	Presupuesto (Mill. €)	Período
Programa de Apoyo Regional a la promoción de la pesca responsable, protección e preservación del ambiente marino. - Mejora de la gestión, SVC y capacidades de investigación aplicada. Refuerzo de la cooperación sub-regional en términos de gestión.	CSRP	FAO	0.4	2004-2005
Apoyo a la implementación del plan de acción sub-regional para la conservación y gestión sostenible de las poblaciones de tiburones. - Implementación del plan y creación de instrumentos de gestión. Programa piloto para la preparación de operadores especializados en tiburones.	CSRP	ONG	0.8	2004-08
Refuerzo de capacidades para a negociación de acuerdos de pesca y partes en los estados miembros del CSRP. - Preparar un programa de refuerzo de capacidades de negociación de acuerdos y partes de pesca.	CSRP	ONG	0.0	2005-08
Apoyo a la gestión de recursos pesqueros en el África Occidental. - Refuerzo de las capacidades institucionales del CSRP y sus Estados miembros a los niveles técnico y de gestión.	CSRP	Alemania	1.3	2006-08
Mejora del asesoramiento científico y técnico para la gestión de la pesca. - Refuerzo metodológico de los sistemas de monitorización de la pesca e avaluación de stocks.	Mauritania, Guinea, Marruecos	CE	0.6	2006-09
En dirección a las políticas regionales para una pesca sostenible de pequeñas especies pelágicas en el África del Noroeste. - Refuerzo de instituciones e instrumentos para la cooperación sub-regional sobre la gestión. Armonización de planes de gestión de recursos compartidos.	CSRP y Marruecos	Países Bajos	0.5	2007-09
Refuerzo de la cooperación sub-regional para el SVC de las actividades pesqueras. - Refuerzo de actividades operacionales nacionales en el marco de actividades específicamente sub-regionales. Refuerzo institucional para cooperación SVC.	CSRP	CE	5.0	2007-11
Apoyo a iniciativas de cogestión en el sector de la pesca y medio ambiente marino. - Diagnóstico de experiencias de cogestión al nivel sub-regional. Implementación de sistemas piloto de cogestión. Refuerzo de las capacidades CSRP en este campo.	CSRP	Francia	5.0	2007-11
Apoyo a la gestión de la pesca en África Occidental. - Coherencia de políticas de gestión de pesca de los estados miembros para promover la contribución de la pesca en las economías locales (componentes gestión, investigación e información).	CSRP	CE	5.0	2007-12
Proyecto del Gran Ecosistema de la Corriente de las Canarias. - Orientado para la investigación.	CSRP, Marruecos y otros	GEF y otros	12.0+23.2	2007-19

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP

Sin embargo, este conjunto de proyectos no dejan de ser acciones puntuales en determinadas áreas de gestión pesquera que distan mucho de formar una verdadera política regional de conservación y ordenación de la pesca en África Occidental.

Por otra parte, el Comité de Pesca del Atlántico Centro Oriental (CPACO) fue apoyado por el PNUD y la FAO durante casi tres décadas, para llevar a cabo una evaluación de los recursos marinos, y proporcionar ayuda a la planificación del desarrollo de los países miembros.[503] Su ámbito de actuación abarca las aguas marinas del oeste de África, desde el estrecho de Gibraltar hasta la desembocadura del río Congo, actuando como órgano consultor en materia de pesca en el que colaboran los países miembros (entre ellos la UE) en la recopilación de datos sobre el estado de los stocks pesqueros, las actividades pesqueras, y consensuar recomendaciones sobre la gestión de las pesquerías. Por tanto, la CPACO se encarga de una serie de funciones de carácter investigador sobre el estado de los recursos y otras con finalidades de asesoramiento y consultivas.[504]

La CPACO considera que la mayoría de los caladeros están en explotación máxima o sobreexplotados. Las poblaciones de la mayoría de las especies demersales y de otras especies comerciales están sobreexplotadas y se desconoce la situación de muchas de ellas. Es decir, existe un margen escaso para la intensificación de la presión pesquera mediante, por ejemplo, el acceso de barcos extranjeros. También reconoció la incertidumbre existente en torno al estado de ciertas especies sobre las que el comité no pudo pronunciarse por falta de datos fiables. Las recomendaciones de 2007 abarcan a 24 especies sometidas a pesquerías en la zona norte del área CPACO, desde el borde atlántico de Marruecos hasta la frontera sur de Senegal. Una de ellas, un pez comestible muy valioso y apreciado (*thiof, Epinephelus aeneus,*) se considera agotado y otras 13 se encuentran sobreexplotadas, entre otras, los cefalópodos, la merluza y ciertas poblaciones de gambas. Tres poblaciones se estimaron que estaban completamente explotadas, mientras que la situación era desconocida para otras siete por la ausencia de datos fiables.[505] Sin embargo, las recomendaciones científicas más recientes datan de 2007 y los datos posteriores no llegan a hacer aportaciones significativas, lo que evidencia la baja actividad de la CPACO en los últimos años. De este modo, al carecer de competencias normativas y de ordenación pesquera, todo parece que los Estados parte tendrán que asumir dichas funciones, cuando en realidad se trata de países que demandan ayuda para la gestión de sus propias pesquerías. Una vez más, África Occidental carece de una OROP con competencias en ordenación pesquera, lo que influye negativamente en la gestión sostenible de la pesca en la región.

En lo que respecta a la pesca INDNR dentro del contexto de la CPACO, el Comité de la FAO en su 19ª sesión celebrada en Cotonou en noviembre de 2008, recomendó a la Secretaría

[503] Vid. http://www.fao.org/fishery/rfb/cecaf/en.

[504] Entre esas funciones destacan las de: revisión periódica del estado de los recursos en su área de competencia y las industrias basadas en los mismos; promover, fomentar y coordinar la investigación en relación con los recursos vivos y diseñar los programas que se requieran para dicho propósito; promover la recolección, intercambio, distribución y análisis o estudio de los datos estadísticos, biológicos, medioambientales, socioeconómicos sobre las pesquerías marinas; establecer las bases científicas de las medidas de regulación para la conservación y gestión de los recursos pesqueros, formular dichas medidas a través de órganos subsidiarios, dar las recomendaciones pertinentes para la adopción e implementación de dichas medidas y proporcionar asesoramiento para la adopción de medidas de regulación por parte de los gobiernos, o las organizaciones regionales o subregionales que corresponda; proporcionar asesoramiento sobre seguimiento, control y vigilancia, en especial respecto a asuntos de naturaleza regional y subregional; alentar, recomendar y coordinar la formación en las áreas prioritarias del Comité; promover y fomentar la utilización de las artes, equipos y técnicas de pesca más apropiadas; y promover el vínculo entre y con las instituciones competentes dentro del área de competencia del Comité y proponer y revisar periódicamente acuerdos de trabajo con otras organizaciones internacionales que tengan objetivos afines dentro de dicha área. Vid. http://www.fao.org/fishery/rfb/cecaf/en.

[505] Vid. FAO Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic. Report of the fifth session of the Scientific Sub-Committee. Casablanca, Morocco, 4-6 December, 2007. FAO Fisheries Report. No. 869, Accra, FAO, 2008, 50 pp.

de esta organización que facilitara la formulación de planes de acción regionales para combatir la pesca INDNR. Algunos Estados miembros de la CPACO ya han elaborado sus planes de acción nacionales, revisado su normativa pesquera y actualizado sus políticas. Sin embargo, otros países como Guinea Bissau, no tienen elaborados dichos planes, a pesar de que la lucha contra la pesca INDNR es una prioridad para las intervenciones del Banco Mundial en el sector pesquero de la región.

Además de la CSRP y la CPACO, otras iniciativas regionales se ocupan de la investigación y la gestión de la pesca, la comercialización de pescado y la coordinación del desarrollo de la pesca artesanal con escasos resultados.[506] Algunas organizaciones no gubernamentales también han participado en una serie de actividades para ayudar a los países a mejorar la gestión ambiental, el desarrollo de la pesca y la negociación de acuerdos internacionales de pesca.[507] A partir de estas actividades han surgido iniciativas que sugieren que el enfoque de la implementación de proyectos regionales es un instrumento eficaz en la prestación de asistencia técnica a los países cooperantes y en la cooperación en materia de investigación. Sin embargo, los éxitos alcanzados son muy modestos, en parte debido a que las medidas adoptadas por los países participantes han sido escasas y porque hay una limitación de fondos y de personal cualificado. Uno de los escasos resultados alcanzados se basa en la decisión de los países participantes de establecer, en materia de control y vigilancia, un sistema de localización de buques, coordinado a nivel regional, en lugar de nacional, basado en el modelo de la UE.[508]

En conclusión, la capacidad individual de Guinea Bissau para llevar a cabo actividades de gestión de la pesca acordadas regionalmente y su voluntad de cooperar de manera eficaz ha sido muy escasa. A menudo, los objetivos en materia de desarrollo sectorial y de estrategia de desarrollo del país han demostrado ser incompatibles con algunos de sus vecinos, y los cambios frecuentes en el liderazgo político y los disturbios internos han limitado la cooperación efectiva. Además, la competencia para la determinación de acuerdos con flotas pesqueras internacionales y la contribución financiera de estos acuerdos de pesca han socavado la prioridad política de las autoridades locales a cooperar.[509]

4.4.2 La coherencia de la política de desarrollo de la pesca a nivel regional

Desde los años noventa, los Estados miembros de la UE trataron de mejorar la coordinación de las políticas de desarrollo bilaterales y multilaterales para gestionar la disponibilidad de recursos limitados y hacer frente a los desafíos cada vez más crecientes de

[506] Referidas a la Conferencia Ministerial de Cooperación Pesquera entre los Estados Africanos Ribereños del Océano Atlántico [COMHAFAT]. Vid. http://www.atlafco.org/def.asp?codelangue=23&po=2; el Programa Regional para África Occidental para la Comercialización de la Pesca Artesanal (apoyado por la UE); y el Servicio Regional de Información y Asesoramiento para el Procesamiento y Comercialización del Pescado [INFOPECHE].

[507] Entre ellas destaca la labor desarrollada por la Coalición para Acuerdos Pesqueros Justos, con sede en Bruselas, que coordina el trabajo de muchas ONG europeas para ayudar a los países en la negociación de mejores acuerdos de pesca con la UE, así como la World Wildlife Fund (WWF) que en 1999 elaboró un manual para la negociación de un modelo de acuerdo para el acceso a la pesca, basado en la evolución de la pesca en África Occidental.

[508] En virtud del hecho de que los investigadores con experiencia son muy pocos y las condiciones de trabajo no eran satisfactorias, el 80% del personal de investigación de alto nivel de Senegal ya no están disponibles para la investigación local, sin embargo, trabajan como consultores o asumieron posiciones de liderazgo en otras organizaciones. KIERAN KELLEHER, ROBBERS, REEFERS y RAMASSEURS realizaron un análisis de determinados aspectos de la pesca en siete países de África Occidental y la propuesta preliminar para una mejor protección de la pesca en el área de la Comisión Sub-regional de Pesca. Proyecto FAO/GCP/INT/722/LUX (AFR/013), julio de 2002.

[509] Resumen efectuado de varias entrevistas realizadas en Guinea Bissau en abril de 2007 y mayo 2012. En 2007 destacan las realizadas a Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera; Mussa Mané, jefe de gabinete del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; y Malal Sané, Consultor jurídico del entonces Ministerio de Pesca y Economía Marítima. Y en abril de 2012 la realizada a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la actual Secretaría de Estado de Pesca.

los países en desarrollo. En este sentido, el concepto de coherencia en la política de desarrollo (CPD) surgió en el discurso internacional a principios de 1990 debido al aumento de los desafíos globales y la creciente preocupación sobre la eficacia de la ayuda.[510] A nivel comunitario, el concepto de CPD fue formulado originalmente en el Tratado de Maastricht en 1992.[511] Sin embargo, el compromiso legal de CPD nace con el artículo 178 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, reforzado posteriormente por el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que, utilizando una redacción casi idéntica, afirma que "La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación al desarrollo en las políticas que aplique y que puedan afectar a los países en desarrollo". El Tratado describe el objetivo principal del desarrollo como "la reducción y, a largo plazo, la erradicación de la pobreza." A su vez, el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea establece que "la Unión velará por la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior y entre éstos y sus demás políticas".[512] Posteriormente, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, reforzó la base legal de la CPD en la Unión Europea.[513]

Sin embargo, el marco político de la CPD no llegó a establecerse hasta el 2005, cuando una comunicación de la Comisión sobre la coherencia política para el Desarrollo y las consiguientes conclusiones del Consejo, acordaron seguir el progreso de la CPD a través de 12 ámbitos políticos (entre ellos, la pesca), adoptando desde entonces los instrumentos y mecanismos necesarios para su funcionamiento.[514] A partir de aquí, la UE ha reforzado

[510] En base al informe de la Comisión de 2013 sobre la CPD, no existe una única definición acordada de CPD, pero es ampliamente aceptado que en la consecución de sus objetivos de política nacional, los gobiernos deberían, como mínimo, evitar consecuencias negativas y efectos indirectos que podrían afectar a las perspectivas de desarrollo de los países pobres ["no hacer daño"]. Más positivamente, en la formulación de las políticas nacionales, los gobiernos deben buscar formas de explotar el potencial de efectos colaterales positivos y crear sinergias entre las distintas políticas en beneficio de los países en desarrollo. Vid. EUROPEAN COMMISSION. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development. Brussels, 31.10.2013. SWD (2013) 456 final, p. 19.

[511] El Artículo C del Tratado de Maastricht), dice que, "[…] La Unión debe asegurar la coherencia del conjunto de su actividad exterior en el marco de sus políticas de asuntos exteriores, de seguridad, económicas y de desarrollo. El Consejo y la Comisión serán responsables de garantizar dicha "consistencia" […]". Vid. Tratado de Maastricht, Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992. http://www.eurotreaties.com/maastrichteu.pdf. A su vez, la Declaración del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio (NACIONES UNIDAS, 2000), establece: "*Objetivo 8*. Desarrollar un partenariado global para el desarrollo. *Meta 12*. Desarrollar un sistema financiero y comercial más abierto, regulado, predecible y no discriminatorio (incluyendo el compromiso con el buen gobierno, desarrollo y reducción de la pobreza, tanto a escala nacional como internacional). *Meta 15.* Lograr, en el largo plazo, la sostenibilidad de la deuda externa de los países en desarrollo, con medidas nacionales e internacionales".

[512] Vid. EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL, COMMISSION. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus on Development". OJ 2006/ C 46/01, 24.2.2006, p. 1; y EUROPEAN COMMISSION. EU 2011 Report on Policy Coherence for Development. Brussels, 15.12.2011. SEC (2011) 1627 final.

[513] La UE llega a reconocer que algunas de sus políticas tienen impactos externos importantes que pueden contribuir o socavar su política de desarrollo. Por tanto, trata de recoger información sobre la naturaleza y la magnitud de estos impactos, y busca minimizar la incoherencia y la creación de sinergias entre las políticas que tienen un buen impacto en los países en desarrollo. Vid. EUROPEAN COMMISSION. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development, op. cit., pp. 19 y 20.

[514] Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 12 de abril de 2005, «Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio» COM (2005) 134 final, de 12.04.2005. En esta Comunicación, la Comisión identifica once ámbitos políticos prioritarios de la ayuda en los que se puede invertir para lograr sinergias con los objetivos de la política de desarrollo y, definió para cada uno de estos ámbitos unas orientaciones generales y unas medidas específicas que deberían contribuir a acelerar el avance para lograr los ODM. En el ámbito de la pesca, la Comisión propone que la UE seguirá prestando atención a los objetivos de desarrollo de los países con los que la Comunidad celebre acuerdos de pesca bilaterales. En el contexto de la nueva política de la UE en materia de AAP con países terceros en el sector de la pesca, aplicables desde 2003, la UE seguirá adoptando acuerdos de pesca con el fin de contribuir a la explotación sostenible de los excedentes de los recursos marinos de los Estados ribereños en interés de ambas partes. Posteriormente un documento del Consejo reafirma los 11 ámbitos políticos prioritarios propuestos por la Comisión (añadiendo un nuevo ámbito sobre el cambio climático), y su apartado 19 recoge: "The EU is committed to the implementation of the objectives contained in the Commission's Communication on Policy Coherence for Development dealing with the areas of Trade, Environment, Security, Agriculture,

gradualmente sus procedimientos de CPD cuyos avances fueron incorporados formalmente en el Consenso Europeo sobre Desarrollo en diciembre de 2005, y un primer informe de situación sobre la CPD fue emitido por la Comisión en 2007.[515] Más tarde, el informe de la UE de 2009 decidió repensar el enfoque de la CPD y la Comisión hizo sugerencias sobre cómo la CPD podría ser abordada de una manera más específica y estratégica, presentando un marco conceptual que une los 12 ámbitos políticos de la UE a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en los países en desarrollo.[516] Este marco se concentró de forma particular en África, dada su dramática situación para alcanzar los ODM.[517] Por tanto, los desafíos del nuevo enfoque de la CPD están estrechamente vinculados a los ODM y los ámbitos políticos pueden complementarse entre sí para hacer frente a los cinco retos globales adoptados por el Consejo: comercio y finanzas, cambio climático, seguridad alimentaria, migración y seguridad.[518] Por ejemplo, las áreas de política relacionadas con la seguridad alimentaria incluyen, entre otras: la pesca, la agricultura, el comercio, la investigación o la biodiversidad. Las más recientes conclusiones del Consejo, adoptadas en base al seguimiento del informe sobre la CPD de 2011, expresa la creencia de que la CPD es esencial para la credibilidad de la UE como actor global y debería asumir el liderazgo en estas cuestiones.[519]

No obstante, la política pesquera comunitaria necesita tener un enfoque claro de lucha contra la pobreza, evitando frenar la política de desarrollo. Esto se resume en la adopción de una política coherente para el desarrollo dentro de la UE, y hay motivos para examinar su política exterior de pesca desde una perspectiva de coherencia. A pesar de que los acuerdos de pesca incluyen desde 2002 aspectos de desarrollo mejor definidos, el presupuesto para la cooperación al desarrollo de la UE no aporta nada a la colaboración pesquera ni a la gestión de los recursos marinos. Los AAP se basan en una relación comercial entre comprador y vendedor, lo que hace depender de la existencia de pescado con el que comerciar, y donde la contribución de la pesca para garantizar la seguridad alimentaria parece un tanto olvidada. Esto pone de manifiesto la falta de coherencia entre estos ámbitos, y para cambiarlos será necesario que la política pesquera adopte objetivos firmes de desarrollo y que las políticas en

---

Fisheries, Social dimension of globalisation, employment and decent work, Migration, Research and innovation, Information society, Transport and Energy, as well as Climate Change as listed in the Annex to these Council Conclusions..". En los apartados 21 al 30, el Consejo otorga especial tratamiento a África, cuyo apartado 21 dice "The EU considers the development of Africa a priority and will strengthen its efforts to support African countries to reach the MDGs. The EU will also strengthen its cooperation with the UN and other international partners to that end". Vid. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Millennium Development Goals: EU Contribution to the Review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event - Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council. DEVGEN 91, RELEX 256, ONU 60, FIN 181. Doc. 9266/05, Brussels, 24 May 2005 (25.05).

[515] Vid. EUROPEAN PARLIAMENT, COUNCIL, COMMISSION. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus on Development". OJ 2006/ C 46/01, 24.2.2006; y COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. EU Report on Policy Coherence for Development. COM(2007) 545 final, Brussels, 20.09.2007.

[516] Vid. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole–of–the-Union approach. COM (2009) 458 final, Brussels, 15.9.2009. Véase también el enlace: http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_en.pdf.

[517] Vid. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Brussels, 17.09.2009. SEC (2009) 1137 final.

[518] Tal como dice el informe sobre la CPD de 2013 "Many positive developments have been recorded over the last few years in efforts to address the five PCD challenges identified in the Council conclusions in 2009, i.e. trade and finance, climate change, food security, migration and security". Vid. EUROPEAN COMMISSION. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development. Brussels, 31.10.2013. SWD (2013) 456 final, p. 12.

[519] Vid. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Council conclusions on Policy Coherence for Development. 3166th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 14 May 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130225.pdf.

este ámbito prioricen y mejoren las capacidades relacionadas con el sector pesquero. El Parlamento Europeo ha abordado monográficamente la problemática de la explotación por parte de la UE de determinados recursos biológicos en África Occidental, y en el informe que sirvió de referencia para la adopción de esta Resolución se concedió un particular protagonismo a la necesidad de intensificar la investigación y el análisis de los datos relativos a la sostenibilidad de la explotación pesquera en la región.[520]

Por tanto, la pesca puede desempeñar un papel destacado en la seguridad alimentaria al constituir un sector económico importante para los países en desarrollo.[521] Por ello, debe existir una clara interrelación entre la política de desarrollo de la UE y la política sectorial de la pesca, debido al elevado nivel de dependencia de los países de África Occidental de la pesca como fuente de empleo, seguridad alimentaria, ingresos públicos y comercio exterior.[522] Sin embargo, a pesar de los progresos realizados, hay una preocupación por la lentitud y las reticencias con las que algunos países de la zona se implican en la protección de sus propios recursos y, pese a los esfuerzos de la UE en el marco de los AAP, la sostenibilidad de la pesca y los beneficios de una explotación sostenible no están siendo una prioridad para dichos países, quedando a menudo subordinados a otros intereses políticos y económicos.[523]

Además, la Comisión ha señalado la necesidad de estudiar la relación existente entre el nivel de inmigrantes procedentes de países de África Occidental hacia la UE y la disminución de las poblaciones de peces frente a las costas de esta región. Uno de los grandes retos pasa por combatir pesca ilegal y controlar las pesquerías. Pero, a pesar de su reducción, los recursos pesqueros siguen siendo un potencial de desarrollo local y una contribución a la seguridad alimentaria. Tal como señala el CPACO, tras las evaluaciones científicas más recientes de 2006, muchas poblaciones de África Occidental están sobreexplotadas, poniendo de manifiesto que la política de pesca de la UE con los países de la región debe respetar el Código de Conducta de la FAO. No obstante, la UE muestra su satisfacción al manifestar que

[520] Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de junio de 2008, sobre la coherencia de la política de desarrollo y los efectos de la explotación por la UE de determinados recursos biológicos naturales en el desarrollo del África Occidental, (2007/2183(INI). Dicho informe analiza previamente algunos documentos que permiten entender mejor esa coherencia de política al desarrollo. Los documentos principales que sirvieron de base para la elaboración del citado informe son los siguientes: la Declaración conjunta de 2005 del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El consenso europeo sobre desarrollo". DO C 46 de 24.2.2006, p. 1; el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000, DO L 317 de 15.12.2000, p. 3. Acuerdo modificado mediante Decisión No. 1/2006 del Consejo de Ministros ACP-CE. DO L 247 de 9.9.2006, p. 22, modificado por el Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo de Asociación, firmado en Luxemburgo el 25 de junio de 2005, DO L 209 de 11.8.2005, p. 27; la Estrategia conjunta UE-África, primer Informe bienal de la Comisión sobre la coherencia en la política de desarrollo de la UE. COM (2007)0545, de 20.09.2007; la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y el estudio de evaluación "The EU Institutions and Member States' Mechanisms for Promoting Policy Coherence for Development", elaborado por el Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo (ECDPM), PARTICIP e Information, Culture et Immigration (ICEI), en mayo de 2007; la Resolución de 22 de mayo de 2007 sobre detención de la pérdida de biodiversidad para 2010. Textos aprobados, P6TA (2007)0195; el Código de Conducta de la FAO de 1995 y el Plan de la FAO de Acción Internacional para la Gestión de la capacidad de Pesca de 1999; la Resolución de 25 de octubre de 2001 sobre la pesca y la reducción de la pobreza. DO C 112 E de 9.5.2001, p. 353; la propuesta de la Comisión de Plan de Acción sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT). COM (2003)0251, de 21.05.2003; y el informe de la Comisión de Desarrollo y la opinión de la Comisión de Pesca. Acuerdo del Parlamento Europeo (A6-0137/2008).

[521] Los dos recursos naturales más importantes explotados por la UE de África Occidental son la pesca y la madera. Según la Dirección General de Comercio de la Comisión, más del 80% del pescado y la madera exportado por la CEDEAO se dirigen a la UE. Vid. Parlamento Europeo. Informe sobre la coherencia de la política de desarrollo y los efectos de la explotación por la UE de determinados recursos biológicos naturales en el desarrollo del África Occidental, op. cit.

[522] Según la Organización Internacional de las Migraciones, una de las causas principales de la migración desde Senegal es el declive del sector pesquero local. Vid. Informe sobre la coherencia de la política de desarrollo y los efectos de la explotación por la UE de determinados recursos biológicos naturales en el desarrollo del África Occidental, op. cit.

[523] Vid. Parlamento Europeo. Informe sobre la coherencia de la política de desarrollo y los efectos de la explotación por la UE de determinados recursos biológicos naturales en el desarrollo del África Occidental, op. cit.

varios países de la región han concluido acuerdos de pesca con la UE bajo la fórmula de AAP y recomienda que se incrementen las políticas de la Comunidad relativas a contribuir a la lucha contra la pesca INDNR; el apoyo a la investigación científica sobre las poblaciones de peces; la exportación de los buques de la UE a África Occidental y el cambio de pabellón; las normas fitosanitarias para importar las capturas y eliminar otras barreras no arancelarias al comercio; y el tipo y cantidad de peces importados de África. Además, la UE resalta que en caso de reducir sus actividades en África Occidental podrán ocupar su lugar flotas de otros países, que no necesariamente respetarían los mismos principios de sostenibilidad.[524]

La PPC tiene que ser el instrumento de gobierno de la UE encargado de establecer las normas para la gestión de la pesca, asegurando la riqueza pesquera y los medios de subsistencia de los pescadores, combatiendo la sobrepesca y garantizando que la pesca se mantengan en niveles sostenibles. La UE, en calidad de actor en la pesca mundial e importador de productos pesqueros tiene la responsabilidad de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la pesca a nivel mundial. Para ello, la Comisión establece la necesidad de crear una nueva generación de acuerdos de pesca sostenible para que las OROP sean más eficaces en la lucha contra la pesca INDNR, y reitera la necesidad de garantizar la coherencia política de desarrollo con otras políticas de la UE, aportando las herramientas que permitan a los países en desarrollo a ser responsables y gestores de la pesca, tanto a nivel nacional como regional.[525] La gestión sostenible de la pesca es la clave para que los países en desarrollo garanticen que los recursos estén a disposición de las comunidades pesqueras, asegurando ingresos, manteniendo su viabilidad y asumiendo una gobernanza pesquera adecuada.[526]

Por otra parte, la Comisión ha venido informando en los últimos años sobre la necesidad de cumplir con el principio de coherencia entre políticas. Este fue objeto de un análisis particular en el Consenso Europeo sobre Desarrollo, estableciendo que es importante que las políticas distintas de las de desarrollo en sentido estricto contribuyan a los esfuerzos de estos países por lograr los ODM. A pesar de este mandato, el informe de la Comisión sobre CPD llega a concluir que el concepto de CPD aún no está lo suficientemente integrado en el proceso de toma de decisiones, y que la UE se encuentra en la fase inicial del desarrollo de un concepto eficaz de CPD. En cuanto al ámbito específico de la pesca, existen cuatro informes publicados por la Comisión en materia de CPD, de los cuáles, dos de ellos son relevantes para la pesca: el informe de 2009 y el informe de 2013.[527]

En términos generales, en la pesca se estiman unas pérdidas económicas derivadas de una mala gestión, la ineficiencia y la sobrepesca que alcanzan los 50 billones de dólares por

[524] En el ámbito de los recursos pesqueros, en países como Guinea Bissau es necesario reforzar aspectos como: la evaluación periódica de los recursos pesqueros disponibles en la ZEE; mejorar las infraestructuras para facilitar la entrada de buques para reparaciones, desembarcos, o transbordos; adecuar las normas higiénico-sanitarias que les impiden beneficiarse del acceso de sus exportaciones al mercado comunitario; mejorar los servicios de control y vigilancia mediante la instalación de centros de control, formación de inspectores o adquisición de patrulleras y medios aéreos; crear un marco jurídico que garantice la protección de las inversiones comunitarias como la creación de sociedades mixtas, evitando la inseguridad jurídica; e implantar planes de ordenación pesquera sostenibles, limitando el libre acceso. Vid. Parlamento Europeo. Informe sobre la coherencia de la política de desarrollo y los efectos de la explotación por la UE de determinados recursos en el desarrollo del África Occidental, op. cit.

[525] Vid. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on external dimension of the common fisheries policy, COM(2011) 424 final.

[526] Vid. EUROPEAN COMMISSION. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development, op. cit., p. 111.

[527] Estos cuatro informes son: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. EU Report on Policy Coherence for Development. COM(2007) 545 final, Brussels, 20.9.2007; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. SEC(2009) 1137 final, Brussels, 17.9.2009; EUROPEAN COMMISSION. EU 2011 Report on Policy Coherence for Development. SEC(2011) 1627 final. Brussels, 15.12.201; y EUROPEAN COMMISSION. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development. SWD(2013) 456 final, Brussels, 31.10.2013.

año.[528] Para los países en desarrollo, la pesca representa un papel crucial para la seguridad alimentaria y el aumento de los precios mundiales de los alimentos y la creciente preocupación por la situación de muchas poblaciones de peces, son razones suficientes para combatir la pesca INDNR de forma que no afecte a las comunidades pesqueras locales.[529] La producción por pesca tradicional ha alcanzado su techo. Para satisfacer la demanda de pescado de una población mundial en expansión, en 2030 la acuicultura tendría que producir una cantidad adicional de 28,8 millones de toneladas cada año sólo para mantener el consumo de pescado per cápita al nivel actual.[530] En 2009, el pescado alcanzó el 16,6% del consumo de la población mundial de proteína animal y el 6,5% de toda la proteína consumida.[531] Sin embargo, todo parece indicar que los encargados de salvaguardar las pesquerías parecen estar fallando. Esta es la conclusión de un informe especial sobre el mar que reconoce que la política pesquera en muchos países no goza de buena reputación.[532]

El Parlamento Europeo reconoce que la UE ha hecho algunos progresos para garantizar la sostenibilidad de los recursos pesqueros.[533] Sin embargo, existe la percepción de que exporta su exceso de capacidad a terceros países, contribuyendo a la sobrepesca, cuando los AAP tan solo permiten a sus buques de arrastre pescar los excedentes. De este modo, los recursos demersales explotados por los arrastreros se han reducido en la mayoría de los países, y las flotas han tenido que desplazarse hacia aguas más profundas al comprobar que las poblaciones estaban plenamente explotadas o en declive. En África Occidental una conferencia científica internacional llegó a documentar unas disminuciones importantes durante las últimas décadas.[534] Las tendencias actuales en los desembarques muestran un claro aumento de las existencias colapsadas en los últimos 35 años.[535] Esto significa que cada año más stocks están colapsados en todo el mundo, y al ritmo actual no habrá nuevos stocks disponibles en 2020. Ante esta situación, se deben adoptar medidas adicionales a nivel regional, fortaleciendo las organizaciones para evaluar las poblaciones. El Libro Verde de la Comisión publicado en abril de 2009 reconoce que la dimensión externa necesita ser reevaluada e invita a discutir una serie de cuestiones cruciales relacionadas con la sostenibilidad, la equidad y la gobernabilidad.[536]

Tal como se viene reconociendo, además de estos aspectos negativos, la pesca INDNR constituye una de las amenazas más graves para la explotación sostenible de los recursos pesqueros y la biodiversidad marina. Se estima que el coste de este tipo de pesca asciende a

[528] Según referencia de la FAO Newsroom, 9.10.2008. http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000931/index.html.
[529] Según referencia de la FAO Newsroom, 24.06.2008. http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000869/index.html.
[530] Según referencia de la FAO Newsroom, 6.10.2008. http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000930/index.html.
[531] Vid. FAO. Estado mundial de la pesca y de la acuicultura, Roma, FAO, 2012.
[532] Vid. The Economist. Grabbing it all. In: Troubled waters. A special report on the sea. The Economist, 03.01.2009. p.13. Además, la PPC tiene repercusiones en los países en desarrollo y un elemento clave son los AAP que registran impactos directos e indirectos sobre la pesca, afectando a las actividades de estos países y a su situación sobre la seguridad alimentaria. Vid. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development, op. cit., p. 87; y EUROPEAN COMMISSION. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development, op. cit., p. 112.
[533] Vid. European Parliament resolution of 17 June 2008 on policy coherence for development and the effects of the EU's exploitation of certain biological natural resources on development in West Africa (2007/2183(INI)).
[534] Vid. CHAVANCE, P. et al. (eds). Pêcheries maritimes, ecosystems et sociétés en Afrique de l'Ouest: un demi-siècle de changement. Actes du Symposium International Dakar, Sénégal, 24-28 juin 2002. OPOCE et IRD, 2004, 592 pp.
[535] Vid. FROESE, R., STERN-PIRLOT, A., K. KESNER-REYES, K. Out of new stocks in 2020: A comment on "Not all fisheries will be collapsed in 2048. Marine Policy, 2008, p. 33.
[536] Según el informe de la Comisión, la falta de datos sobre las poblaciones de peces hace difícil determinar el excedente disponible y garantizar que las actividades pesqueras sigan siendo sostenibles. Para hacer frente a este problema, una parte de los fondos de los nuevos protocolos pretende mejorar el asesoramiento científico sobre las poblaciones. "En el caso de Mauritania, por ejemplo, la UE y las autoridades de Mauritania implementan además, medidas que se incluyen en el plan de gestión de cefalópodos, períodos de parada biológica complementarias, así como vedas espaciales y temporales de la pesca para proteger las zonas de reproducción y juveniles. Vid. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development, op. cit., p. 93.

10 mil millones de dólares cada año en todo el mundo, representando el 19% del valor de las capturas mundiales.[537] Esta pérdida resulta muy costosa para los países en desarrollo cuyas dificultades de control otorgan claras ventajas a los infractores ante un control insuficiente de sus aguas. En consecuencia, los recursos disminuyen y los países pierden las capturas y los ingresos potenciales. Por tanto, la lucha contra la pesca INDNR fue identificada como un tema importante para asegurar la coherencia de la política de pesca con los objetivos de desarrollo en el informe de 2007.[538] Como medida de apoyo, la Comisión suele negociar protocolos de sistemas de localización de buques (SLB) con terceros países. Sin embargo, a pesar de que todos los buques de la UE están equipados con sistemas de monitoreo, el problema continuó creciendo. Debido a ello, la UE decidió intensificar medidas de acción como la aplicación del Reglamento para combatir la pesca INDNR de 2008, cuyo objetivo es garantizar que todos los productos pesqueros sean capturados con arreglo a las leyes, reglamentos y medidas de ordenación establecidos.[539]

Además, los Estados miembros siguen preocupados por la fiabilidad, exactitud y comunicación de los datos de captura. En la evaluación del progreso de la CPD se reconoce que garantizar la sostenibilidad de la pesca era bastante difícil en el pasado, pero lo será aún más en el futuro. La mayoría de las poblaciones están sobreexplotadas y la presión para obtener más derechos de pesca aumentará. El último informe de la CPD de 2013 reconoce, entre varios temas pendientes, mejorar la dimensión regional reforzando las OROP para evaluar y recuperar las poblaciones de peces cuya productividad permita la captura a niveles del RMS recomendado por la CONVEMAR y apoyadas por el Plan de Aplicación de

[537] Vid. Convention Oceanic Development, MegaPesca Lda. Assessment of the rationale of the measures included under the initiative against IUU Fishing, 2007.

[538] Vid. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. EU Report on Policy Coherence for Development. COM(2007) 545 final, Brussels, 20.9.2007; y COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development, op. cit., p. 94.

[539] Vid. Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, se modifican los Reglamentos (CEE) No. 2847/93, (CE) No. 1936/2001 y (CE) No. 601/2004, y se derogan los Reglamentos (CE) No. 1093/94 y (CE) No. 1447/1999. La aplicación de este Reglamento será un desafío para muchos países en desarrollo. Por tanto, la UE se comprometió a cooperar y apoyar a terceros países en esta tarea. La adopción de este Reglamento ha sido bien acogida por los Estados miembros como un paso importante en la lucha contra el problema mundial de la pesca INDNR y como un instrumento esencial para garantizar la CPD. De este modo, los AAP incluyen soporte para los países en desarrollo en la lucha contra la pesca INDNR, generando un aumento sobre el control y vigilancia de la actividad pesquera y destinando fondos para ayudar a los países a erradicar la pesca INDNR. Vid. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development, op. cit., pp. 95 y 96. Por otra parte, la UE ha creado dos programas especiales de asistencia técnica a los países en desarrollo, destinados a combatir la pesca INDNR: un programa temático de 2 millones de dólares destinados a la aplicación del Reglamento INDNR. Entre 2010 y 2012 más de 50 países en desarrollo de África, América del Sur, Asia y el Pacífico se beneficiaron de esta acción. El proyecto dispone de un plan de acción para los países en desarrollo destacando la necesidad de mejorar en aspectos como el marco legal, el control, seguimiento y vigilancia, así como la aplicación del régimen de certificación de las capturas de la UE; y un programa financiado por Fondo Europeo de Desarrollo (con 30 millones de €), operativo desde junio de 2009 hasta noviembre de 2013. El programa contribuye a la gestión sostenible de la pesca en las regiones ACP y se centra en el fortalecimiento de la pesca y en el desarrollo de políticas sectoriales, incluyendo seminarios y talleres sobre la aplicación del Reglamento INDNR, esquemas de documentaciones de captura y de manera más general la lucha contra la pesca INDNR. En noviembre de 2012, la Comisión adoptó una Decisión de notificar a ocho países la posibilidad de ser identificados como los países terceros que no cooperan en la lucha contra la pesca INDNR (estos países son: Belize, Cambodia, Fiji, Guinea, Panama, Sri Lanka, Togo and Vanuatu) debido a que no cumplen con sus deberes como Estados del pabellón, Estados ribereños, Estados del puerto y Estados de mercado, de acuerdo con el derecho internacional (CONVEMAR, Acuerdo de Nueva York, y Acuerdo de cumplimiento). La Comisión se encuentra en la actualidad en un proceso de diálogo con estos ocho países con el objetivo de que mejoren su sistema legal y de control. Varios de estos países han manifestado interés en beneficio de la asistencia técnica para aplicar las medidas correctivas a las deficiencias detectadas. Vid. EUROPEAN COMMISSION. Commission decision on notifying the third countries that the Commission considers as possible of being identified as non-cooperating third countries pursuant to Council Regulation (EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing (2012/C 354/01) of 15 November 2012; y EUROPEAN COMMISSION. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development, op. cit., pp. 115 y 116.

Johannesburgo.[540] En junio de 2012, el Comisario responsable de pesca en una conferencia sobre OROP, llegó a afirmar que la creación de capacidades es esencial para la eficacia de estos órganos regionales, en particular aquellas cuyos miembros son países en desarrollo. Estos países se enfrentan a enormes desafíos para poner en marcha las estructuras administrativas y las disposiciones legales necesarias para cumplir con las normas de las OROP. En base a ello, la UE anima a los países en desarrollo a participar en los foros internacionales de pesca y alienta la creación de fondos especiales que ayudan a estos países a desarrollar su capacidad administrativa para participar en términos de igualdad en las reuniones y poner en marcha los medios necesarios para recopilar datos de captura y gestionar las actividades de pesca de acuerdo con las reglas establecidas por las OROP y el derecho internacional.[541] Sin embargo, los países costeros de África Occidental carecen de una OROP con competencias en ordenación pesquera que permita emprender este tipo de medidas. Ante estas dificultades, la nueva generación de AAP busca reforzar la transparencia de los fondos asignados para el apoyo sectorial y el aumento del valor añadido para los países socios. En los 12 AAP actualmente en vigor se han destinado más de 10 millones de dólares cada año para este tipo de acciones. Sin embargo, ante las necesidades de apoyo al desarrollo pesquero local de estos países, la cantidad económica señalada no parece suficiente.

Por otra parte, en base al artículo 23 (d) del Acuerdo de Cotonou debe haber compatibilidad entre los acuerdos de pesca y los acuerdos de desarrollo. Un estudio llegó a valorar los aspectos de cooperación y cohesión entre los acuerdos pesqueros, acuerdos de desarrollo, acuerdos de asociación económica y la política ambiental de la UE, y demostró que había problemas de falta de coherencia entre estos cuatro temas políticos. Además de la falta de coherencia entre las políticas de la UE para la pesca, el desarrollo, el comercio y el medio ambiente, también llegó a detectar problemas de coherencia entre los donantes bilaterales y multilaterales, así como los posibles problemas de coherencia entre los países en desarrollo en cuanto a sus propias políticas internas, la reducción de la pobreza y sus políticas de pesca.[542] A pesar de encontrar avances en proyectos destinados a combatir la pesca INDNR, las cantidades económicas asignadas por países es muy limitada, y ha habido una oportunidad perdida en la ayuda al desarrollo en mejorar estas aportaciones cuando se firmaron los AAP. No obstante, los países en desarrollo también deberían identificar la pesca como una prioridad para la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo. Por tanto, aunque los proyectos regionales son favorables cuando se trata de combatir la pesca INDNR, no lo son tanto en el desarrollo de la capacidad nacional para capturar y procesar pescado, que es donde se puede producir valor añadido y generación de empleo. De este modo, la falta de apoyo en este campo muestra el aspecto negativo de los AAP y, por tanto, puede que este tipo de acuerdos no constituyan el instrumento más adecuado para fomentar sistemas de ordenación pesquera eficaces. La UE debería animar a los países en desarrollo a incluir la pesca en sus planes de acción nacionales de forma que la ayuda al desarrollo pudiera reconocer y alcanzar la financiación de la ordenación pesquera.[543]

---

[540] Vid. EUROPEAN COMMISSION. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development, op. cit., pp. 99 y 100.

[541] Este apoyo permitiría a los países en desarrollo ponerse de acuerdo para la adopción de medidas de conservación y de control, incluidas las medidas del Estado del puerto y sistemas de documentación de capturas que son esenciales para combatir la pesca INDNR. Vid. EUROPEAN COMMISSION. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development, op. cit., pp. 113 y 114.

[542] En cuanto a los problemas de coherencia entre los donantes bilaterales y multilaterales están, por ejemplo, las agencias de ayuda de los Estados miembros de la UE y la Unión Europea Dirección General de Desarrollo. Vid. ADE. Evaluation of the relationship between country programmes and fisheries agreements – final report. ADE, Pricewaterhouse Coopers, EPU, MRAG, 2002.

[543] Vid. WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report, May 2007. MRAG, CRE & NRI, 2007, 183, pp. 135 y ss.

Los Estados costeros necesitan desarrollar su propia flota pesquera local y la capacidad de procesamiento, pero los AAP no apoyan lo suficiente este tipo de iniciativas. Los AAP se centraban más en las pesquerías del atún, en lugar de los acuerdos mixtos, donde los conflictos con flotas locales y cuestiones de seguridad alimentaria son menores que en las pesquerías demersales de bajura. Por otra parte, los AAP no abarcan los aspectos relacionados con el comercio, centrándose tan solo en el acceso a las pesquerías, y tienden a reducir las exportaciones provenientes de los países costeros de la región ya que a menudo los buques de la UE transbordan o trasladan sus capturas directamente a Europa. Si las capturas fueran descargadas localmente y luego exportadas a la UE contribuirían a las exportaciones de estos países y a los ingresos en forma de divisas.[544]

Un problema singular de falta de coherencia es el impacto que puede producir un AAP en la seguridad alimentaria de los países en desarrollo debido a la dependencia de las comunidades costeras de determinadas especies. Esto se produce cuando la flota pesquera de la UE tiene como objetivo la misma especie que consumen estas comunidades, produciendo una reducción de las poblaciones de peces y dañando el ecosistema mediante el uso de métodos de pesca inadecuados. De este modo, los AAP y los anteriores acuerdos de pesca han llegado a reducir la disponibilidad de algunas especies demersales costeras en el mercado local. Además, el competir por las mismas especies puede conducir a conflictos entre buques y artes, repercutiendo en las cuestiones de seguridad alimentaria. En África Occidental, las flotas locales están cada vez más capacitadas para explotar los recursos demersales y pelágicos costeros y son capaces de desplazarse más lejos de la costa. Por su parte, las flotas extranjeras entran en competencia directa con las flotas artesanales por las especies costeras demersales, crustáceos o cefalópodos, a menudo dentro de la zona de 12 millas náuticas, generalmente reservada para la flota nacional. Por el contrario, también puede haber impactos positivos en la seguridad alimentaria, donde el aumento de empleos locales ayuda a aumentar el poder adquisitivo de los individuos para comprar alimentos básicos.[545]

En consecuencia, desde 2002 los AAP descuidan parcialmente las normas del Código de Conducta de la FAO. En ellos tan sólo se recoge una parte de las relaciones marítimas entre la UE y África Occidental y no llegan a examinar adecuadamente ámbitos como el comercio, la investigación científica de las reservas pesqueras, la vigilancia y el control de las aguas, o la exportación de los buques de la UE. Por tanto, la UE debería adecuarse con mayor rigor a las directrices del Código de Conducta, en particular, mejorando el control sobre sus buques de de pesca. Del mismo modo, los países no comunitarios, también deberían hacer lo mismo a través de acuerdos de cooperación pesquera con los países de la región. De acuerdo con estas necesidades y dentro del marco de la cooperación al desarrollo de la UE, sería conveniente establecer una red de infraestructuras para la vigilancia de las flotas pesqueras internacionales en las aguas de África Occidental, unos programas de investigación a largo plazo sobre la evolución de las reservas pesqueras y un examen más sistemático sobre las repercusiones y compatibilidad con el desarrollo de los AAP. En definitiva, la pesca es uno de los elementos esenciales para el desarrollo económico y social y, como principal cliente de pesca, la UE puede desempeñar un claro cometido en el desarrollo de esta región. Aunque los AAP pueden resultar instrumentos de soporte, es necesario que la UE adopte más medidas para velar por la coherencia política, con vistas a promover un desarrollo sostenible en África Occidental.

[544] Entrevista realizada en abril de 2007, en Guinea Bissau, a Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial.
[545] Ibíd., Malal Sané, asesor jurídico del Ministerio de Pesca; Malam Mané, jefe del servicio de Apoyo al Desarrollo; y Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de Marineros Industrial.

4.4.3 Los acuerdos de asociación pesquera en el contexto regional

4.4.3.1 Los límites y el exceso de capacidad

4.4.3.1.1 Las limitaciones de los acuerdos de asociación pesquera

La pesca es una actividad estratégica para muchos países pobres de África Occidental y la pesca artesanal actúa como un apoyo para diversos colectivos marginados y con bajos recursos, constituyendo un elemento de impulso económico para estos países. Conforme a los objetivos del milenio de la ONU, la pesca es una actividad clave que permite a muchas personas que viven bajo el umbral de la pobreza incrementar su renta y mejorar el nivel formativo de sus familias, así como trabajar activamente por el desarrollo económico y el avance en las condiciones sociales y de progreso democrático.[546] Sin embargo, la pesca se encuentra en crisis a nivel mundial.[547]

La finalidad de los acuerdos aplicados desde 2002 está sustentado en tres objetivos: generar oportunidades de pesca para la flota europea, abastecer el mercado europeo y promover la pesca sostenible. Sin embargo, el grado de cumplimiento alcanzado sobre estos objetivos puede considerarse, cuanto menos, discutible. El primer objetivo sería admisible si realmente hubiera recursos disponibles que nadie más aprovechara. En la práctica, los acuerdos han incluido caladeros en los que los stocks estaban totalmente explotados o sobreexplotados. El segundo objetivo beneficia fundamentalmente a las flotas europeas pero en escasa medida a las flotas e industrias transformadoras locales que se encuentran condicionadas de forma drástica tanto por la debilidad de las estructuras productivas de los países en desarrollo como por la rigurosa normativa sanitaria impuesta por la UE a las exportaciones. Por último, el tercer objetivo trata de fomentar una pesca responsable y sostenible mediante el apoyo a la política pesquera de los países en desarrollo. En realidad, se trata de un objetivo bien formulado, pero las evaluaciones disponibles demuestran que aún no se ha podido hacer realidad.[548]

En términos de importancia, en enero de 2007 el 84% de los acuerdos de pesca (16 de 19) se mantenían con los países en desarrollo. En la actualidad, el volumen de acuerdos concluidos con estos países alcanza el 78%, es decir, un total de 11 acuerdos de los 14 actualmente en vigor.[549] El pago de la UE a los países en desarrollo por el acceso a las pesquerías bajo los AAP asciende a 145 millones de dólares por año. El valor del pescado capturado se llegó a estimar entre 146 y 166 millones de dólares en 2004.[550] La flota pesquera de la UE ascendía en 2011 a 83.014 barcos, de los cuales se estima que 718 faenan fuera de Europa, muchos de ellos en África Occidental.[551] Sin embargo, las estimaciones de reservas

[546] Vid. The Millennium Development Goals - fishing for a future, World Fish Center, 2007. World Fish Center es una organización internacional que impulsa iniciativas de investigación en colaboración con otros actores públicos y privados a fin de promover una acuicultura y pesca a pequeña escala sostenibles.

[547] Vid. HALPERN, B.S., et al. A global map of human impact on marine ecosystems. Science, 2008, vol. 319, No. 5865, pp. 948-952.

[548] Vid. WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report. May 2007. MRAG, CRE & NRI, 2007, 183 pp.; Estudio de la CE flota exterior: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/study_external_fleet/external_fleet_2008_en.pdf; y Comisión Europea estudio interno sobre las pesquerías internacionales y externas (2009/2010), publicado en la página web de la reforma de la PPC. http://www.cfp-reformwatch.eu/2010/05/voluminous-cfp-diagnosis-report-now-available-at-cfp-reformwatch-eu/.

[549] Es decir, de los 12 AAP vigentes no se considera como país en desarrollo a Groenlandia, quedando, por tanto, 11 acuerdos con países en desarrollo. A estos 12 AAP hay que sumar los acuerdos mantenidos con países del norte de Europa: Islandia y Noruega, alcanzado así un total de 14 acuerdos. Vid. http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_es.htm.

[550] Vid. WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report. May 2007. MRAG, CRE & NRI, 2007, 183 pp.

[551] Vid. Comisión europea. La política pesquera común en cifras. Información estadística básica. Edición 2012, p. 12.

pesqueras en la región evidencian que no puede incrementarse la pesca industrial, sino todo lo contrario, debe reducirse para dejar lugar a la pesca artesanal que es más sostenible. Se estima que la mayor parte de los buques que faenan al amparo de los AAP son españolas, en concreto el 59%, seguido en importancia por los franceses con el 14% y los portugueses con el 10%. Los AAP más relevantes se han mantenido con países de África Occidental y, a pesar de que estos acuerdos incluyen elementos de desarrollo mejor definidos que los anteriores acuerdos de pesca, continúan basándose en una relación comercial de vendedor comprador y dependen de la existencia de poblaciones abundantes de especies con las que comerciar.[552]

Desde ese punto de vista, se puede afirmar que en África Occidental la política pesquera exterior de la UE ha resultado insatisfactoria, y es el momento de modificar la colaboración en el ámbito pesquero para marcar una verdadera diferencia para las personas que dependen de la pesca en países como Guinea Bissau. Los AAP suelen ser rentables para la UE considerando el valor añadido que la pesca genera en cuanto al valor de las capturas, el empleo y el valor derivado de la transformación. En cuanto a los países en desarrollo que forman la otra parte del acuerdo, las conclusiones alcanzadas en varias investigaciones permiten concluir que no obtienen ventajas tan claras. Es verdad que estos países reciben una compensación económica por el derecho de los buques europeos a faenar en sus aguas. Pero tampoco se puede olvidar que la principal ganancia de la pesca está alrededor del valor de su transformación, que deja de lado a los países donde se obtienen las capturas.[553] De este modo, los acuerdos podrán ser rentables a corto plazo para estos países si no disponen de capacidad de captura propia, mientras que a largo plazo pueden suponer un obstáculo para la pesca nacional y para el desarrollo de su industria pesquera. Por estas y otras razones, se esperaba que la reforma de la PPC iniciada en 2012 se tomara en serio el aspecto asociativo de los acuerdos y permitiera emprender una colaboración a largo plazo que beneficie a la industria local, ofreciendo a los Estados costeros una cooperación pesquera coherente en materia de desarrollo, donde los niveles de asociación se fundamenten dentro de una perspectiva de lucha contra la pobreza y en criterios de sostenibilidad.[554]

Adicionalmente, es preciso señalar que la eficacia de los AAP también está condicionada por la debilidad institucional de los países costeros, el enfoque cortoplacista de la mayoría de sus políticas públicas y los elevados niveles de corrupción de sus estructuras de gobierno. Los AAP invitan a los países en desarrollo a pensar en los beneficios a corto plazo, en vez de emprender una gestión de los recursos pesqueros más a largo plazo. En otras palabras, una alta dependencia de los AAP puede dar origen a una perjudicial restricción en la libertad de actuación de estos Estados. Además, las deficiencias en las normas de pesca incluidas en los acuerdos pueden deberse a una débil posición negociadora, y a las dificultades para adoptar los AAP en su forma actual dentro de las naciones inestables y no democráticas.[555]

En cuanto a los problemas de corrupción, en particular, "Transparency International" categoriza a 180 países de todo el mundo en función de su nivel de corrupción y entre los peor situados se encuentran Guinea en el puesto 173, Guinea Bissau en el 158, mientras que

---

[552] Vid. SOCIEDAD SUECA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Informe. Un mar de injusticias y esperanzas. Los acuerdos de pesca de la UE en África Occidental. Estocolmo, Suecia, Átta. 45, 2009, pp. 6-9.

[553] Vid. WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report, op. cit.

[554] Los actores entrevistados en Guinea Bissau en abril de 2007 enfatizan este enfoque y la necesidad de que el compromiso político de la UE con sus socios sea más intenso, entre otras, a Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera; Mussa Mané, jefe de gabinete del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; y Duarte Barbosa, capitán marítimo del Puerto de Bissau.

[555] Vid. STANDING, A. Corruption and industrial fishing in Africa, U4 Issue Paper 2008:7, disponible en www.U4.no/themes/natural-resources.

Mauritania ocupa el lugar 115 y Senegal el 85. En el análisis de la corrupción, no solo suelen considerarse aspectos como los sobornos y el nepotismo, sino también otros efectos negativos sobre los dirigentes políticos y la administración pública. La corrupción afecta a todos los ámbitos sociales, incluida la pesca, y se estima que mueve mucho dinero, incluidos los ingresos que provienen de las exportaciones y la concesión de licencias. A través del lavado de dinero, se suelen establecer conexiones en muchas partes del mundo entre el crimen organizado a nivel internacional y el sector de la pesca, particularmente en África Occidental.[556] Por ejemplo, Guinea Bissau se ha convertido en un lugar de paso para el narcotráfico debido a la debilidad del Estado. En algunos casos, los trabajadores pesqueros, que a duras penas pueden mantenerse con su oficio se ven implicados en el tráfico de estupefacientes atraídos por las posibles ganancias.[557]

Por su parte, la línea de defensa de la UE frente a estas críticas dirigidas a los AAP se apoya sobre la comparación con otros Estados firmantes de acuerdos de pesca a distancia (China, Rusia o Corea del Sur) aduciendo que la transparencia de los acuerdos europeos es mayor y sería errado concluir que los acuerdos en su conjunto repercutiesen negativamente sobre la estructura social de todos los países.[558] En este sentido, la CFFA llega a una conclusión similar, argumentando que la ausencia de acuerdos de pesca sería peor, señalando el ejemplo de Senegal, donde algunos buques, antes dotados de bandera comunitaria, enarbolan en la actualidad la del país una vez que ha dejado de aplicarse el acuerdo con la UE, alcanzando unos niveles mínimos de desarrollo pesquero.[559] La UE también hace una valoración sobre las malas prácticas pesqueras en aguas de los países ribereños de África Occidental, reconociendo que existe sobrepesca en algunas zonas y con respecto a algunas especies, pero no debido a las flotas de la UE, que representan menos del 20% de la presión pesquera ejercida sobre la zona. Aunque los indicios señalan que la mayor parte de la pesca ilegal que se realiza en la región la llevan a cabo buques no europeos, es preciso admitir que el control sobre los pesqueros de pabellón comunitario ha resultado también insuficiente.[560]

África Occidental soporta un peso demográfico superior a otras partes del continente, tanto en el aspecto económico como en el alimentario. Senegal es una de las potencias pesqueras de la zona, con una importante flota propia que faena no sólo en sus aguas territoriales, sino también en las de sus vecinos como Guinea Bissau. Muchos lugares de África carecen de infraestructuras para la recepción y almacén de las capturas cuando son desembarcadas, así como de puertos, cámaras frigoríficas, hielo y vehículos para el transporte del pescado, por lo que las cantidades de pescado disponible para el consumo se reducen, cayendo así los ingresos de los productores. Esto origina una mayor presión sobre los recursos pesqueros, puesto que los pescadores deben capturar más para mantenerse a sí mismos y proveer al mismo tiempo de pescado al mercado.[561]

---

[556] Vid. GOREZ, B. The troubled waters of West African fisheries. How policies for sustainable fisheries and the future of coastal communities are affected by corruption., op. cit., p. 1; y Transparency International, 2008. Corruption perceptions index, en http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table.

[557] Vid. Guinea-Bissau: Fishermen turn to trafficking as fish profits drop. IRIN. Humanitarian news and analysis. A service of the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2008.

[558] Vid. KACZYNSKI, V., FLUHARTY, D. European Policies in West Africa: Who Benefits from Fisheries Agreements? Marine Policy 26(2), 2002, pp. 75-93; MRAG. Review of impacts of illegal, unreported and unregulated fishing on developing countries, Marine Assessment Resources Group, London, 2005.

[559] Vid. GOREZ, B. The troubled waters of West African fisheries. How policies for sustainable fisheries and the future of coastal communities are affected by corruption. CFFA Coordinator for the ISS meeting on Corruption in Fisheries. South Africa, November 2008, p. 1.

[560] Vid. Comisión europea. La política pesquera común en cifras. Información estadística básica. Edición 2012**,** p. 24.

[561] Vid. BÉNÉ, C., HECK, S. Fish and Food Security in Africa. NAGA, WorldFish Center Quarterly, Vol. 28, No. 3-4, Jul-Dec 2005; SOCIEDAD SUECA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Informe. Un mar de injusticias y esperanzas. Los acuerdos de pesca de la UE en África Occidental, op. cit., p. 14; ANON. Communication from the

Por último, la erradicación de la pobreza y la garantía de la seguridad alimentaria en África Occidental constituyen un reto de gran importancia, tanto para los gobiernos de la región como para los donantes internacionales como la UE. Sin embargo, los AAP de la UE no deberían formar parte del problema, sino parte de la solución. Para ello, será preciso incrementar la atención prestada a la gestión de la pesca artesanal, como la más provechosa para el sustento y provisión de alimentos y, al mismo tiempo, tratar de evitar el agotamiento de los recursos marinos mediante una gestión basada en el ecosistema y una mayor participación de las comunidades artesanales locales.

4.4.3.1.2 Los problemas ocasionados por el exceso de capacidad

Los AAP suelen contener formulaciones generales y no entran en detalle sobre las posibilidades de pesca. Esto permite que las partes negocien pactos de carácter temporal, denominados protocolos, sobre el alcance de las actividades pesqueras permitidas y la compensación económica que el país recibirá de la UE. La pesca se regula casi siempre por el número de buques, como es el caso de la pesca de grandes pelágicos, mientras que para otras especies se utiliza el criterio del tonelaje de registro bruto (TRB). Estos acuerdos también suelen incluir cláusulas sobre la cantidad que deben abonar los armadores por sus licencias de pesca y las normas que éstos han de seguir, a la vez que también se pueden incluir las zonas permitidas, las características y las dimensiones mínimas de las mallas de las artes de pesca.

En 2009, la UE figuraba como el quinto productor mundial de pescado con el 4,4% del total de la producción obtenida, lo que supuso un volumen de captura de 6,4 millones de toneladas. Sin embargo, en las dos últimas décadas su producción llegó a registrar un retroceso gradual. Más de la cuarta parte del pescado capturado por los pesqueros europeos procede de aguas internacionales.[562] Sin embargo, la pesca representa una actividad en la que no se suelen valorar formalmente los derechos de acceso, lo que incentiva a los pescadores a sobreexplotar los recursos y poner en peligro su sostenibilidad a largo plazo. La Comisión llegó a calcular que un 88% de las poblaciones sufrían un nivel de captura insostenible y que un 30% se encontraban fuera de los límites de la seguridad biológica.[563] Al mismo tiempo, la FAO, la Comisión y fuentes científicas han hecho a menudo referencia al riesgo de la sobreexplotación, y el Derecho internacional exige a los Estados que gestionen las pesquerías de forma sostenible y reduzcan el exceso de capacidad pesquera.[564]

En este sentido, la FAO llegó a adoptar en 1999 un plan de acción internacional para la gestión de la capacidad pesquera, estableciendo que los Estados debían gestionar de forma eficiente su capacidad pesquera a partir de 2005, incluida la reducción progresiva de la capacidad en las pesquerías afectadas.[565] Así, la adaptación de la capacidad pesquera a las posibilidades de pesca por parte de los Estados miembros de la UE, representa un aspecto fundamental de la PPC. Sin embargo, el concepto de exceso de capacidad pesquera no figura

---

Commission to the Council and the European Parliament. COM (2000) 724, Brussels: European Commission, 2000, 20 pp.; DELGADO, C., WADA, N., ROSEGRANT, M., MEIJER, S., AHMED, M. Fish to 2020: Supply and Demand in Changing Global Markets. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, and Penang: WorldFish Center, 2003.

[562] Vid. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Informe la reforma de la política pesquera común, Informe 01/2013, Madrid, 2013, pp. 16 y 66.

[563] Vid. Libro Verde sobre la Reforma de la Política Pesquera Común, COM(2009) 163 final, de 22 de abril de 2009.

[564] Con respecto a la FAO se puede poner como ejemplo la Circular de Pesca "Measuring and appraising capacity in fisheries. Framework, analytical tools and data aggregation". FAO Circular de Pesca No. 994, 2004. En cuanto a la Comisión figura el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre las herramientas de gestión basadas en derechos para la pesca. SEC(2007) 247, de 26.02.2007. En cuanto a las fuentes científicas, destacar, por ejemplo: SISSENWINE, M., SYMES, D. "Reflections on the Common Fisheries Policy", julio de 2007. Por último, en cuanto al Derecho internacional, el art. 61 de la CONVEMAR concede a los Estados ribereños el derecho de determinar los derechos de pesca en su ZEE y les impone la obligación de no poner en peligro el mantenimiento de los recursos vivos.

[565] Vid. Plan de Acción Internacional para la ordenación de la capacidad pesquera. Roma, FAO, 1999, 31 pp.

en sus reglamentos y la definición de la capacidad puede resultar inadecuada. A este respecto, un informe del Tribunal de Cuentas europeo de 2011 reconoce que desde 1995 no se llevan a cabo valoraciones formales sobre el exceso de capacidad de las flotas en los Estados miembros, que se cifró entonces en el 40%. Esta falta de definición y cuantificación crea problemas para identificar el exceso de capacidad pesquera, decidir si debe reducirse y evaluar los resultados de estas acciones.[566] Además, la definición de los derechos de pesca que deben retirarse a los buques que se desguazan con ayudas públicas parece confusa y la obligación de retirar estos derechos en base al reglamento de la PPC se contradice con los reglamentos anuales de los TAC, que permiten la reasignación de los derechos de pesca de dichos buques en determinados casos.[567] Esto quiere decir que el marco de medidas destinadas a ajustar la capacidad pesquera a las posibilidades de pesca existentes no es el adecuado, al comprobar que la PPC no posee las normas precisas para afrontar los problemas relacionados con el exceso de capacidad de flota.[568] De este modo, para incentivar la reestructuración de las flotas y reducir el exceso de capacidad de pesca pueden darse otro tipo de instrumentos como la posibilidad de transferir derechos de pesca.[569] En definitiva, estos problemas de sobrecapacidad de flota pueden llegar a afectar a los acuerdos de pesca con terceros países.

Por tanto, la falta de restricciones efectivas sobre el esfuerzo o las capturas llegó a motivar una serie de críticas sobre los AAP diseñados por la UE. Sectores sociales y ambientales afirman que la UE está exportando el exceso de capacidad de pesca a terceros países, donde la vigilancia y el cumplimiento es a menudo limitada, contribuyendo así a la

[566] Dicho informe mantiene que la definición de la capacidad pesquera es inadecuada al afirmar que "la capacidad pesquera definida mediante el arqueo bruto y la potencia es un concepto clave que se utiliza para supervisar el tamaño de las flotas de los Estados miembros y aplicar controles y medidas del esfuerzo pesquero con objeto de adaptar las flotas a las posibilidades de pesca. La relativa sencillez de la definición de capacidad pesquera facilita su uso con estos fines. Sin embargo, para que la capacidad de la flota coincida con las posibilidades de pesca, importa más la capacidad de captura real de las flotas que las medidas de capacidad formales. El «arqueo bruto» y la «potencia» no son indicadores fiables de la capacidad de captura de los buques, sobre todo si se tienen en cuenta los avances de la tecnología pesquera. En su revisión intermedia de la PPC de 2008, la Comisión calculó que estos avances aumentan la capacidad de captura de los buques pesqueros en un 3 % anual aproximadamente, lo que según los cálculos del Tribunal supone un aumento total del 60 % durante el período de 16 años comprendido entre 1992 y 2008. Si bien la capacidad de la flota de la EU-12 en términos de arqueo bruto y potencia disminuyó un 29% en el mismo período, se calcula que la capacidad real, teniendo en cuenta el impacto de los avances tecnológicos, aumentó un 14%". Vid. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. ¿Han contribuido las medidas de la UE a adaptar la capacidad de las flotas pesqueras a las posibilidades de pesca existentes? Informe Especial No. 12, Luxemburgo, 2011, pp. 17 y 18. También cabe resaltar en la misma dirección el Informe Especial No. 3/1993 del Tribunal de Cuentas que muestra que el exceso de capacidad pesquera ya era un problema importante hace veinte años; y el Informe Especial No. 7/2007, del mismo tribunal que llegaba a la conclusión de que el exceso de capacidad de la flota pesquera favorecía la sobreexplotación y de que los Estados miembros no reducían efectivamente este exceso ni informaban de él con precisión. A raíz de este informe se adoptó un nuevo reglamento que entró en vigor en 2010 [Reglamento (CE) No. 1224/2009 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común (DO L 343 de 22.12.2009, p. 1)].

[567] Por ejemplo, el apartado 10 del anexo IIa; el apartado 9 del anexo IIb; y el apartado 9 del anexo IIc del Reglamento (CE) No. 40/2008 del Consejo, DO L 19 de 23.1.2008, p.1; los anexos IIb y IIc del Reglamento (CE) No. 43/2009 del Consejo, DO L 22 de 26.1.2009, p. 1; y el Reglamento (UE) No. 53/2010 del Consejo, DO L 21 de 26.1.2010, p. 1.

[568] El informe del Tribunal de Cuentas pone como ejemplos, entre otros: "que a la vista de los constantes avances tecnológicos, las definiciones actuales de capacidad pesquera ya no reflejan adecuadamente la capacidad de captura de los buques pesqueros; los límites no imponen restricciones reales a la capacidad de la flota pesquera; y aunque la adaptación de la capacidad pesquera a las posibilidades de pesca constituye una de las piedras angulares de la PPC y del FEP, no se ha definido ni cuantificado el exceso de capacidad pesquera, lo cual complica la formulación de medidas para reducir lo y dificulta la evaluación de los resultados de dichas medidas en los Estados miembros". Vid. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. ¿Han contribuido las medidas de la UE a adaptar la capacidad de las flotas pesqueras a las posibilidades de pesca existentes?, op, cit., pp. 38-41.

[569] Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas europeo pudo comprobar que las autoridades noruegas utilizan sistemas de transferencia de licencias de pesca para ajustar la capacidad pesquera a las posibilidades de pesca, en lugar del método usado por la PPC que impone límites de capacidad pesquera y concede ayudas públicas para el desguace de buques pesqueros. Vid. TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, op, cit., pp. 19 y 20.

sobreexplotación de los recursos pesqueros y a conflictos con las flotas locales. Los Estados miembros de la UE capturan la mayor parte del valor añadido de los recursos, recibiendo un promedio de tres veces los beneficios que los países ACP reciben de los acuerdos de pesca. Las flotas de la UE suelen beneficiarse de subsidios y de los pagos de las contribuciones financieras para asegurar su acceso a aguas de terceros países, lo que puede ser visto como una forma de subvención encubierta, ya que el coste no se recupera por parte de los armadores de los buques.[570] Por ejemplo, limitar las capturas mediante el uso de totales admisibles de captura y un reparto de cuotas es una forma posible de controlar la pesca, pero el seguimiento de las capturas debe ser efectivo para que este sistema funcione. Sin embargo, el enfoque adoptado en la mayoría de los AAP fue en base a medidas de limitación sobre el esfuerzo por resultar muy práctico para la UE.[571]

De este modo, las posibilidades de pesca en los AAP se determinan generalmente por el número de barcos (es el caso de la pesca del atún) o el tonelaje de registro bruto (TRB). En el caso de establecer las posibilidades de pesca en términos de TRB es preferible basarlas en número de buques, debido a que el esfuerzo de pesca puede ser restringido con mayor efectividad. Sin embargo, si se establecen las oportunidades de pesca en términos de TRB en lugar del número de buques esto ofrece una mayor versatilidad y puede ser más rentable para la UE. Por ejemplo, el protocolo de pesca para Guinea Bissau de noviembre de 2014, establece para un período de tres años, las posibilidades de pesca concedidas a los buques de la UE, fijadas en términos de TRB para crustáceos y peces demersales, y en número de buques para el caso de las especies altamente migratorias enumeradas en el anexo I de la CONVEMAR.[572]

Sin embargo, el empleo del TRB es una mala medida para gestionar la capacidad de pesca real. Su uso es un método obsoleto de cálculo del esfuerzo pesquero que contraviene las recomendaciones internacionales dirigidas a promover la pesca sostenible. Un informe de la UNEP explica que las estimaciones de las capturas se basan en los buques que existían hace 10 o 20 años, situación muy distinta en la actualidad al comprobar que los buques van pertrechados con equipos de detección y materiales de pesca más sofisticados, produciendo un mayor poder de pesca.[573] Los métodos basados en términos de TRB ya no se utilizan en las pesquerías de la UE como un medio para medir la capacidad de pesca o como una limitación del esfuerzo pesquero. Otras medidas de gestión de la capacidad, tales como la potencia o el establecimiento de cuotas (en este caso, bajo un sistema de control efectivo), podrían ser más acordes con las necesidades de practicar un control del esfuerzo pesquero en los AAP.[574]

Por último, otro tema que ha llegado a generar cierto debate es el sistema de pago por el acceso a los recursos, calificados como una forma de subsidio. Como norma general, los

[570] Vid. WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report, op. cit., pp. 6 y ss.

[571] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, abril de 2007, a Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera; y Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial.

[572] El protocolo establece por un período de tres años, las posibilidades de pesca concedidas a los buques de la Unión Europea en virtud del artículo 5 del Acuerdo de colaboración en el sector pesquero quedan fijadas como sigue: i) crustáceos y especies demersales: a) arrastreros camaroneros congeladores: 3.700 TRB al año; b) arrastreros congeladores (peces de aleta y cefalópodos): 3.500 TRB al año; ii) especies altamente migratorias: a) atuneros cerqueros congeladores y palangreros: 28 buques; y b) atuneros cañeros: 12 buques. Vid. Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau. Diario Oficial de la Unión Europea, L 328/3, de 13.11.2014.

[573] Vid. UNEP. Integrated assessment of trade liberalization and trade-related policies – A country study on the fisheries sector in Senegal. New York and Geneva: United Nations, 2002, 80 pp.; y FAO. Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues. FAO Fisheries Technical Paper 386. Rome, FAO, 1999, 206 pp.

[574] Vid. WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report, op. cit., pp. 27 y 28.

subsidios reducen los costes de explotación de los buques de pesca de modo que favorece el incremento del esfuerzo pesquero. Los AAP han sido considerados como instrumentos que favorecen la formación de estos subsidios, al comprobar que los derechos de acceso se abonan a través de fondos públicos y no directamente por los armadores de la pesca. La proporción de los costes pagados por parte de los armadores no tienen en cuenta el verdadero coste de la pesca. Por tanto, existe el debate acerca de si los acuerdos de acceso constituyen subvenciones cuando los armadores no pagan la tasa establecida en el mercado para ejercer sus actividades pesqueras. Sin embargo, es difícil de evaluar lo que representa el precio de mercado, por lo que sería necesario estudiar este tema con más detalle. A pesar de ello, si se puede comprobar cómo en el marco de los AAP, algunos armadores pagan menos que las licencias otorgadas en un régimen de mercado. Por tanto, el coste es inferior que las licencias asignadas a los propietarios de buques sujetos a acuerdos con países no comunitarios, y también menores que las licencias privadas que compran los armadores de la UE fuera de un AAP. Así, los derechos de licencias pagados por los armadores no comunitarios son a menudo superiores a los pagados por los armadores de la UE, a pesar de que los ingresos totales percibidos por los países en desarrollo son generalmente más altos en virtud de acuerdos de la UE. Esto puede ser debido a la naturaleza propia de los AAP que dan lugar a incentivos a las flotas de la UE que no tienen los buques no comunitarios.[575]

4.4.3.2 Las limitaciones de control y evaluación de los excedentes de pesca

A pesar de que los AAP han mejorado en cuanto a mantener una pesca responsable, en la práctica no siempre sucede lo que se establece en dichos acuerdos. Por ejemplo, un problema en países como Guinea Bissau es que los peces capturados legal o ilegalmente pueden ser transbordados a buques de transporte, provistos de medios de refrigeración, evitando ser descargados en el país. Redes complejas de buques frigoríficos, empresas y puertos han estado contribuyendo a la pesca INDNR, facilitando su entrada en los mercados mundiales. Por tanto, el seguimiento de los transbordos puede ayudar a controlar el comercio de la pesca ilegal y los AAP indican al respecto que sólo deben llevarse a cabo en el puerto o en áreas designadas que faciliten la supervisión de las autoridades. Sin embargo, estos controles sólo se aplican a los transbordos realizados en la ZEE del Estado ribereño, de modo que los buques pueden salir de la ZEE y transbordar en alta mar sin supervisión o control alguno. Además, países como Guinea Bissau, ni siquiera pueden controlar su propia ZEE en casos así.[576] Las situaciones más claras de incumplimiento por parte de los buques de la UE son el no proporcionar avisos de entrada y salida; aportar declaraciones de capturas incompletas, por ejemplo, no desagregar por especie; no proporcionar declaraciones de capturas o aportarlas demasiado tarde; e incumplir de los deberes de descarga, evitando hacerlas en los puertos reglamentariamente asignados en los países locales.[577]

Por tanto, una de las preocupaciones de los países en desarrollo es que no llegan a saber si las declaraciones de capturas de buques de la UE son exactas o no. En muchos casos no

[575] Por ejemplo, en Mozambique los cerqueros atuneros o palangreros no comunitarios pagan de 13.700 y 15.200 euros respectivamente por licencia al año, mientras que los buques de la UE en el marco del AAP pagan 4.200 euros por las licencias de los cerqueros y 3.500 por los palangreros de más de 250 GT o 1.680 euros por los palangreros de menos de 250 GT. Estas sumas son inferiores a las cantidades pagadas por los buques no comunitarios. Puede verse un estudio de caso sobre Mozambique presentado por WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements, op. cit., pp. 80-86 y p. 89.

[576] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Malan Sané, asesor jurídico del Ministerio de Pesca; Gianluigi Negroni, experto en pesquerías para Países ACP; y Malam Mané, director del servicio de Apoyo al Desarrollo.

[577] Ibíd., en contraste con los datos reflejados en WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements, op. cit., pp. 41-42.

llegan a recibir información del sistema de seguimiento de buques (en inglés VMS) o avisos de entrada y salida, lo que hace difícil saber que buques deben hacer las declaraciones de capturas. Esto se complica más cuando se trata de la captura de especies altamente migratorias o especies demersales como la merluza, donde las pesquerías tienen lugar en áreas de la ZEE lejos de la costa, siendo difíciles de controlar en países como Guinea Bissau cuya capacidad limitada de control y vigilancia es debida a la ausencia de embarcaciones de inspección pesquera o medios de vigilancia aérea. Además, la falta de inspecciones periódicas por parte de los inspectores locales también dificulta conocer el volumen real capturado, las capturas incidentales y los descartes, y cuando se reciben los libros de registro, hay poca capacidad para procesarlos. Por tanto, la protección de la pesca y las medidas de control son ineficaces y no han tenido éxito en la reducción de la pesca ilegal.[578]

En consecuencia, no parece fácil calcular el volumen de capturas que los buques de la UE obtienen de las ZEE de los Estados costeros de África Occidental. Sin embargo, hasta el 2007 era posible calcularlas a través de las divisiones CPACO, dentro de las cuales se encuentran las ZEE de estos países. Así, durante el período 1995-2004, la UE representó un promedio del 9,8% de las capturas no atuneras en estas divisiones. Sin embargo, otros países no comunitarios alcanzaron un promedio del 20,5% de las capturas en ese mismo período, y los países en desarrollo el 69,7% (este porcentaje incluye a los buques con pabellón local que trabajan al amparo de acuerdos mantenidos con países no comunitarios). Esto quiere decir, que a pesar de que la UE representa un papel importante en la pesca en la zona CPACO, su importancia en términos de capturas globales no era tan grande como a veces se percibía.[579]

Aunque los AAP han creado la figura de los comités científicos conjuntos para revisar anualmente el estado de las poblaciones y asesorar a la Comisión Mixta sobre las reducciones o aumentos de las posibilidades de pesca, se pone de manifiesto la necesidad de mejorar el conocimiento científico de las pesquerías. No parece claro el funcionamiento de estos comités, ni tampoco que la UE pueda presionar al país evaluado a aceptar sus conclusiones sobre el estado de las poblaciones. Por tanto, estos comités deberían reunirse periódicamente y ser funcionales para estudiar y proponer las medidas de gestión necesarias. A pesar de que los datos disponibles puedan ser limitados en muchos casos, y pueden dar señales que indican que los stocks están en peligro, los AAP deberían adoptar un enfoque precautorio de conformidad con el Código de Conducta. Para ello, los países como Guinea Bissau necesitan más apoyo para la evaluación de sus stocks, así como el asesoramiento técnico y la financiación suficiente para llevar a cabo la recolección y análisis de los datos.[580]

No obstante, para mantener una transparencia de información en base a los acuerdos entre la UE y las contrapartes, suele existir, antes de negociar un acuerdo, una evaluación *ex post* realizada al acuerdo anterior y una evaluación *ex-ante* del próximo acuerdo. Esto permite que las negociaciones puedan emprenderse sobre la base de un conocimiento pleno para ambas partes. Por ejemplo, los análisis de sostenibilidad llevados antes de las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), con frecuencia se han hecho públicos a través de la publicación en la web de la UE. Sin embargo, las evaluaciones de los AAP normalmente

[578] Esto tiene especial relevancia al constatar que Guinea Bissau presenta claras dificultades de capacidades de control y depende de los Estados miembros de la UE para supervisar y controlar las actividades de sus buques, y reportar datos VMS a ellos. Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007 a Sebastião Pereira, director del servicio de Pesca Industrial y Malam Mané, director del servicio de Apoyo al Desarrollo. También puede verse a CEC. Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Monitoring of the Member States' implementation of the Common Fisheries Policy 2003–2005. COM(2007) 167 final. Brussels, 10.04.2007.

[579] Vid. WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements, op. cit., pp. 17 y 18.

[580] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Enrique Antonio da Silva, director del Centro de Investigación Pesquera Adaptado (CIPA).

no se hacen públicas y no existe ningún sistema establecido para solicitar este tipo de documentos ante la Comisión, lo que demuestra que son muy difíciles de obtener para las personas o empresas interesadas en esos estudios.[581] Por tanto, esto hace difícil conocer si las posibilidades de pesca acordadas por la UE y la contraparte se han basado en evaluaciones consistentes sobre las poblaciones de peces y la información científica disponible. Si las evaluaciones no están disponibles, no se puede saber si existe un excedente de pesca, lo que presenta un problema tanto para la UE como para la contraparte. Esto lleva a pensar que las posibilidades de pesca para los acuerdos de la UE no siempre se basan en evaluaciones de las pesquerías, sabiendo que los acuerdos sólo deben estar destinados a los excedentes que los Estados costeros no puedan explotar por sí mismos. Esto es esencial a fin de garantizar la coherencia con los objetivos ambientales y de desarrollo. Si no hay excedentes, entonces las flotas extranjeras contribuyen a la sobreexplotación de los stocks, lo que incrementa el impacto ambiental tanto de las poblaciones como del ecosistema.

Por tanto, contribuir a una explotación racional debe ser uno de los primeros objetivos de la UE para explotar recursos excedentarios en países en desarrollo. El cumplimiento de este objetivo depende, hasta cierto punto, de la gestión de la pesca de los países socios para garantizar una explotación responsable de las poblaciones. No obstante, pueden darse situaciones donde la información puede ser considerada confidencial por la contraparte, al pensar que facilitaría datos sobre las capturas de los buques no comunitarios. Los países en desarrollo no siempre son transparentes acerca de los acuerdos de pesca adoptados con otros países no comunitarios, haciendo difícil evaluar el verdadero esfuerzo total. Los AAP tienen el potencial de contribuir a la pesca sostenible, pero su impacto probablemente sea limitado. Cuando se está negociando un acuerdo de pesca, por lo general, tanto la UE como la contraparte no se basan de la existencia o no de excedentes disponibles para la UE. La UE trata de buscar el acceso para sus buques, y el país socio quiere la mejor contribución financiera posible dentro del acuerdo. Los países en desarrollo deberían limitar la capacidad de pesca a un nivel acorde con el estado de los recursos disponibles, pero una gobernanza precaria y la corrupción en estos países puede hacer difícil cumplir este cometido.[582]

Como medida de control, la UE adoptó una cláusula de exclusividad para que sus buques tengan una licencia expedida para poder pescar en la ZEE del país socio, buscando así la eliminación de la posibilidad de acuerdos privados. Sin embargo, existe la preocupación del efecto de determinados negocios conjuntos sobre los objetivos de gestión sostenibles. Tal es el caso de los buques que faenen al amparo de asociaciones que no figuran cómo buques de la UE y, por tanto, exentos tanto de dicha cláusula de exclusividad como de las normas previstas en los AAP. La Comisión sostiene que los acuerdos de acceso son la única forma de garantizar la integración de políticas destinadas a una pesca responsable y que los acuerdos privados deben desalentarse. Sin embargo, esto parece mostrar una cierta incoherencia ya que algunos AAP tratan de promover la transferencia de buques y fomentar empresas conjuntas, socavando de esta manera la exclusividad marcada en dichos acuerdos.

Los países de flotas distantes no comunitarios más relacionados con los Estados costeros de África Occidental son China, Corea y Rusia. La información relativa a los acuerdos de pesca de estos países es muy difícil de obtener, y la mayoría no están disponibles al público, lo que demuestra la mayor transparencia de los acuerdos de la UE en este caso. En general, el

[581] En todo caso, suelen figurar resúmenes en la ficha financiera legislativa que se anexa a la propuesta de Reglamento del Consejo sobre la celebración de un acuerdo de pesca, estando disponibles en la UE. Sin embargo, estos resúmenes sólo incluyen información cualitativa para la contraparte en el acuerdo.

[582] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Malan Sané, asesor jurídico del Ministerio de Pesca; y WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements, op. cit., p. 26.

acceso a los recursos puede ser a cambio de proporcionar asistencia técnica, ayuda al desarrollo u otros bienes y servicios, con o sin un pago financiero adicional. Por ejemplo, la estrategia de China para el acceso a los recursos naturales implica a menudo el pago de una indemnización o prestación de ayuda al desarrollo, a cambio de proyectos de infraestructura y acceso a los recursos naturales, incluyendo el petróleo, los minerales, los bosques y los recursos pesqueros.[583]

En general, los AAP y los acuerdos con países no comunitarios, los buques asiáticos, los buques de bandera de conveniencia y aquellos que practican la pesca INDNR han contribuido sustancialmente a la explotación excesiva en la región oeste de África. Si hacemos una valoración de los AAP en comparación con los acuerdos privados y acuerdos con otros países no comunitarios, apreciamos de forma resumida los siguientes resultados: i) los AAP en comparación con los acuerdos privados: para la UE son mejores los AAP, al tener un mayor control a través de ellos, mientras que los acuerdos privados son menos transparentes; para los países en desarrollo son mejores los AAP ya que perciben mayores ingresos; para las empresas privadas comunitarias interesan más los AAP debido a que pagan derechos de licencia más bajos y los costes de transacción de los acuerdos son a cargo de la Comisión; y para el sector de la transformación de la UE no se aprecia diferencia alguna entre ambos acuerdos, tan solo se limita a recibir un suministro de materia prima; y ii) los AAP en comparación con los acuerdos con países no comunitarios: la UE defiende los AAP sobre los acuerdos con otros países, ya que proporcionan posibilidades de pesca para la flota de la UE, aportando empleo y suministro de pescado; para los países en desarrollo, los AAP aportan una mayor contribución financiera que la de otros países, pero también exige mayores condiciones que los acuerdos no comunitarios; y, para el sector de la transformación de la UE apuesta por los AAP ya que proporcionan el pescado para sus fábricas de transformación.[584]

En base a este planteamiento, los AAP pueden ser preferibles a los acuerdos privados entre los buques de la UE y los países desarrollo, o entre estos y los acuerdos con países no comunitarios. Este tipo de acuerdos proporcionan ingresos más altos a la contraparte, contienen mayores provisiones para la supervisión y control, y son más transparentes. Sin embargo, a pesar de que los AAP representan una mejora sobre los anteriores acuerdos de pesca de la UE, los fundamentos en ambos casos siguen siendo los mismos: acceso a los recursos pesqueros a cambio de ayuda financiera. De este modo, los diferentes países de África Occidental tienen la sensación de que los acuerdos actuales, en cuanto al fondo, no son muy diferentes a los acuerdos de pesca anteriores. Probablemente, a largo plazo, las empresas conjuntas u otros medios para desarrollar la capacidad de pesca local pueden ser preferibles a los acuerdos de acceso para estos países.

4.4.3.3 La gestión sostenible a través del apoyo al desarrollo

En virtud de los AAP, la UE hace una distinción entre la contribución financiera a cambio de las posibilidades de pesca y una dotación adicional en apoyo de la política pesquera nacional.[585] De esta contribución financiera, el país tercero decide qué proporción destina a actividades para una política pesquera sostenible. Sin embargo, existen países como

[583] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007 a Malan Sané, asesor jurídico del Ministerio de Pesca; y Malam Mané, director del Servicio de Apoyo al Desarrollo.

[584] Estos resultados fueron obtenidos a raíz de las entrevistas realizadas en Guinea Bissau y contrastadas en el estudio realizado por Walmsley y otros, en fechas parecidas. En cuanto a las entrevistas realizadas en abril de 2007 figuran: Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; y Mussá Mané, jefe de gabinete del Ministerio de Pesca. En cuanto al estudio, puede verse a, WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements, op. cit., pp. 137-138.

[585] Estas formas de pago fueron introducidas en los AAP a partir de 2004.

Guinea Bissau que no recibían una dotación adicional para la política pesquera hasta el 2012, aunque si percibían un montante extra de 500.000 euros por año para mejorar las condiciones fitosanitarias en el sector de la pesca. El país costero ostenta la competencia exclusiva en relación con el uso que se hace de esta contribución financiera, pero en el caso de no dedicar los fondos a la promoción de la pesca responsable, la proporción establecida para estas acciones puede ser revisada para reflejar la cantidad que realmente se reinvierte en el sector. Sin embargo, la UE no suele tener autoridad sobre el uso de la contribución financiera, lo que hace pensar que existe un riesgo sobre la capacidad de gestión de la contraparte, debido a que esta contribución puede no resultar fácil de evaluar, y no existe una garantía sobre la mejora de la gestión de la actividad pesquera dado que a la contraparte puede interesarle la discreción sobre cómo se gasta el dinero. Además, mejorar la gestión pesquera requiere apoyo técnico que va más allá de la aportación económica y la efectividad de la gestión va más allá de la capacidad institucional de la contraparte, con independencia de la contribución de los AAP.[586]

Por otra parte, los AAP pueden dejar de proporcionar el incentivo adecuado para mejorar la política pesquera, limitando la posibilidad de una gestión eficaz debido a la comodidad que supone la garantía sostenida de unos ingresos para el sector pesquero. Por ejemplo, se han llegado a comprobar mejoras en la gestión pesquera cuando los países deciden no adoptar acuerdos de pesca con la UE. En estos casos se ha recurrido como alternativa a la formación de empresas mixtas, acuerdos de fletamento, aumento de capacidad de flota nacional, aumento del valor de las exportaciones de pescado o un desarrollo de planes de pesca nacionales.[587] Otro factor destacable de carácter económico es el facilitar la integración de los países en desarrollo en la economía mundial. Esto implica la capacidad del país para extraer valor añadido de su sector pesquero. A este respecto, los AAP contemplan algunas medidas que pueden apoyar la economía local, tales como el empleo de trabajadores locales, incentivos a la descarga de pescado, o estímulos al desarrollo de negocios conjuntamente. Sin embargo, este tipo de medidas no suelen proporcionar un apoyo significativo que ayude al Estado a integrarse en la economía mundial. Pocos acuerdos de pesca han ayudado a los países en desarrollo a crear sus flotas nacionales, a pesar de que los AAP suelen incluir el compromiso para fomentar la inversión, las empresas conjuntas, o la transferencia de buques. Además, todavía no está claro que se lleve a la práctica el fomento de empresas mixtas en los AAP. Por tanto, aunque estas medidas son vistas positivamente por los países en desarrollo, no existen ejemplos claros que demuestren que se pusieran en práctica por medio de estos acuerdos.[588]

Por otra parte, no es tan importante desarrollar actividades de pesca, sino de emprender actividades que generen valor añadido. La creación de industrias de transformación en países en desarrollo es importante para la creación de empleo y el apoyo al desarrollo local. Realizar

[586] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007 a Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de Marineros de Pesca Industrial. Además, esto se puede comprobar en los AAP mantenidos con Guinea Bissau en los últimos años.

[587] Se pueden poner como ejemplos a Namibia y a Mozambique. Namibia no tienen concluidos acuerdos de acceso con la UE, y Mozambique, después de tener un acuerdo de acceso con la UE durante años, decidió no continuar y centrarse en el desarrollo de su flota nacional, aunque luego negociaron un acuerdo con la UE de nuevo. Vid. KELLEHER. M.K. Assessing the impact of foreign fishing agreements in West Africa. In: Fisheries Access Agreements in West Africa' by DIOH, B., KELLEHER, M., ROBERTS, K. GCP/RAF/302/EEC. Improvement of the Legal Framework for fisheries cooperation, management and development of coastal states in West Africa, 2007.

[588] Por ejemplo, países como Seychelles consiguieron generar valor añadido a través de las descargas de pescado y el procesamiento en tierra, mientras que otros países como Mauritania se dieron escasos desembarques locales debido a la inadecuada infraestructura y la proximidad a los puertos de la UE, resultando, por tanto, en un valor añadido muy bajo. En cuanto a las iniciativas que fomenten la inversión y el procesamiento en los países en desarrollo, un ejemplo es el mecanismo introducido en el último acuerdo de Guinea, que proporciona tasas de licencia reducidos para los buques de empresas conjuntas, pero no figura mención alguna a los incentivos para la inversión en las industrias de transformación local. Vid. WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements, op. cit., pp. 49-50.

la descarga de pescado en los puertos locales puede activar muchas actividades y servicios económicos que van desde los servicios portuarios para reparaciones y mantenimiento de buques, a la compra de combustible, agua o pertrechos. Sin embargo, en los países de África Occidental el sector de la transformación es mínimo. Países como Guinea Bissau o Mauritania ven como la pesca capturada en sus ZEE por los buques de la UE se desembarca directamente en los puertos europeos y se transforma en fábricas situadas en países como España, Francia o Italia. Esto hace que países como Guinea Bissau se vuelven dependientes de los buques europeos llegando a debilitar su posición de negociación con la UE en los futuros acuerdos. Por tanto, un problema para estos países es que el pescado no se descarga y transforma localmente, sino que va con destino al mercado comunitario.[589]

Además, los AAP llegaron a establecer que los buques de la UE descarguen una parte de sus capturas o la captura incidental en los países locales para abastecer del mercado local. Algunos AAP han tratado a adoptar estas medidas en forma de incentivos a los desembarques, en lugar de transformar este tipo de decisiones en obligatorias, ya que irían en contra de los principios del libre comercio y podrían ser recurribles ante la OMC.[590] A pesar de todo, en algunos países prácticamente no hay descargas de pescado por buques de la UE. Este es el caso de Guinea Bissau cuyas razones principales se basan en unas instalaciones y servicios portuarios limitados; costes portuarios altos; baja eficiencia del puerto; problemas de navegación como la presencia de restos de naufragios en el puerto de Bissau; y la proximidad de otros puertos más competitivos, como Dakar o Las Palmas. Sin embargo, las descargas de pescado locales pueden ser muy beneficiosas para la seguridad alimentaria o para el suministro del sector de procesado local.[591]

En definitiva, promover una buena gobernanza de la pesca constituye una tarea básica para los países en desarrollo. La gestión ineficiente y la corrupción favorecen la pesca INDNR y las contribuciones financieras sometidas a apropiaciones indebidas.[592] La reforma de la política exterior pesquera trata de garantizar la coherencia de los principios generales, como vía para promover los objetivos de la PPC a nivel internacional, estructurada en tres componentes básicos: la promoción de acuerdos de pesca sostenible, la participación activa en las organizaciones regionales y el impulso de las inversiones pesqueras en el exterior.[593] Dentro de estas acciones, la gobernanza de la política exterior representa un aspecto clave para el sector pesquero europeo, y un primer paso fue dado por la Comisión al proponer en 2007 simplificar la aplicación de los acuerdos de pesca mediante medidas que permitan agilizar la tramitación administrativa de las autorizaciones de pesca.[594] La incorporación de principios de buena gobernanza en el ámbito de la política exterior puede evitar situaciones como la sucedida con el acuerdo con Mauritania que debido a la exclusión de algunas especies importantes por supuesta sobreexplotación de sus caladeros, elevaron los costes de compensación y se establecieron condiciones que dificultaban la viabilidad económica de la

[589] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en mayo de 2012 a Antonio Abelino Cabral, Capitán Marítimo del puerto de Bissau; Mario Amande Sané, comandante del puerto pesquero de Bissau; y Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal.

[590] Los tipos de incentivos pueden ser, por ejemplo, las reducciones en los derechos de licencias. Algunos acuerdos donde se llevaron a cabo este tipo de iniciativas fueron, por ejemplo: Gabón, Cabo Verde y Madagascar.

[591] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en mayo de 2012 a Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal; y Mario Amande Sané, comandante del puerto pesquero de Bissau.

[592] Vid. MRAG. Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries. MRAG Ltd, 2005.

[593] Vid. PARLAMENTO EUROPEO. Informe sobre la dimensión exterior de la política pesquera común. (2011/2318(INI), Doc. A7-0290/2012, de 27.09.2012.

[594] Vid. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una política marítima integrada para la Unión Europea. COM(2007) 575 final, Bruselas, 10.10.2007.

pesca europea en esas aguas, llevando a replantearse la renegociación del acuerdo.[595] Por tanto, es necesario apoyar el desarrollo de políticas de gestión financiadas a cargo de los AAP a través de la cooperación, aunque el mal gobierno y la corrupción son temas donde este tipo de acuerdos pueden tener un impacto muy limitado.

En este sentido, el Consejo reconoce que la integración de los países en desarrollo en la economía mundial y una mejor gobernanza de la pesca, constituyen tareas complejas para ser abordadas por medio de los AAP. Para ello, requieren políticas coherentes en otras áreas más allá de los AAP en la pesca, tales como el comercio y el desarrollo. Por tanto, los acuerdos pueden no ser el instrumento más adecuado para hacer frente a todas estas cuestiones. Por ejemplo, pueden reducir el comercio de los productos pesqueros en un país si no hay descargas de pescado a nivel local. El pescado exportado a través de los canales comerciales normales puede dar lugar a un aumento significativo en el valor de las exportaciones pesqueras a la UE procedentes de los países de África Occidental, en detrimento de los ingresos potenciales adicionales de valor añadido que podría generar en el procesado de pescado a nivel local.[596] Por tanto, el apoyo a la gestión sostenible de la pesca a nivel local, el seguimiento de los resultados de la contribución financiera y la lucha contra la pesca ilegal son clave en la mejora de la gobernanza de la pesca en los países de la región.

Por último, existe una manifiesta desigualdad entre las negociaciones de la UE con los países de África Occidental. La forma en cómo son concebidos estos AAP muestra una clara situación de dependencia. Estos países suelen recibir importantes ayudas a la cooperación, pero la Unión también es su principal mercado de exportación. Países como Guinea Bissau suelen depender de los ingresos procedentes de los acuerdos de pesca para el funcionamiento de sus administraciones locales. Tal como se verá en el capítulo VII, las contrapartidas de la UE y los ingresos derivados de las licencias constituyen hasta un tercio de la recaudación total del Estado. La desigualdad entre la UE y estos países constituye una razón de peso para plantearse un nuevo enfoque regional sobre los acuerdos de pesca, estableciendo una forma de colaboración a nivel de toda África Occidental. En el marco de una actuación regional habrá que considerar las capacidades de las instituciones de los distintos Estados, la colaboración sobre el control de la pesca, la investigación, la regulación común y el establecimiento de un nivel máximo de explotación de las pesquerías. Además, a pesar de la importancia de las evaluaciones sobre las poblaciones de stocks, los aspectos económicos de la pesca también deben ser tenidos en cuenta, ya que una pesquería puede ser explotada de forma sostenible en términos biológicos, pero ser poco viable en el terreno económico. La pesca debe beneficiar a la sociedad a través del fomento de los servicios públicos y las inversiones en infraestructuras, y asignar derechos de uso de la pesca a las poblaciones costeras más desfavorecidas. Por tanto, el valor de los recursos pesqueros y la riqueza que puede generar a un país también debe ser considerado en la gestión pesquera, aunque esto no suele ser así.

---

[595] Tal como refleja textualmente el informe de 2013 del Consejo Económico y Social, "el 26 de julio de 2012 la Comisión Europea firmó un nuevo Protocolo de Acuerdo de Asociación en el Sector Pesquero entre la UE y Mauritania con duración de dos años prorrogables; pero las flotas europeas no están acudiendo a faenar a aguas de Mauritania, dado que se excluyeron algunas especies importantes por una supuesta sobreexplotación de sus caladeros (cefalópodos), a que se elevaron los costes de compensación (70 millones de euros en total), y se establecieron algunas otras condiciones que dificultan la viabilidad económica de la pesca europea en esas aguas. Por otro lado, el Protocolo se encuentra, al final de enero de 2013, en proceso de ratificación por el Parlamento Europeo, con importantes dificultades para alcanzar consenso suficiente y con oposición de varios países a su entrada provisional en vigor. Y se ha abierto, a instancia de los Países Bajos, la cuestión de renegociar el Acuerdo, pese a ser una opción larga y probablemente costosa". Vid. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Informe la reforma de la política pesquera común, op, cit., pp. 74 y 75.

[596] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en mayo de 2012 a Gualdino Alfonso Te, director del Gabinete de Estudios y Planeamiento; Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal; y Mario Amande Sané, comandante del puerto pesquero de Bissau.

4.5 LOS EFECTOS DE LA PESCA INDNR EN ÁFRICA OCCIDENTAL

4.5.1 Las dificultades en el desarrollo de la pesca

Tanto la CONVEMAR como las negociaciones de los acuerdos de pesca parten de la premisa de una información suficiente sobre la situación de los stocks y de los sectores pesqueros locales. Sin embargo, tal como se ha comentado, los datos para las negociaciones suelen ser deficientes. Esto ha llevado a la UE a actuar más cautelosamente en las negociaciones sobre las opciones de pesca diferentes a los túnidos. Un ejemplo de ello fueron las negociaciones con Guinea Conakry de diciembre de 2008, lo cual pretendía vender los derechos de pesca para crustáceos y la Comisión se abstuvo por precaución. Para que los países firmantes de los AAP puedan conocer las actividades de pesca de los buques europeos, los acuerdos incluyen medios de declaración de capturas y mecanismos de supervisión de las actividades mediante el empleo de sistemas de vigilancia por satélite y radar, si bien, el sistema de observadores tampoco funciona en la práctica, puesto que no se dispone de un número suficiente, y en ocasiones, los observadores son sobornados o amenazados.[597]

Un problema fundamental en la evaluación de los stocks y la regulación de la pesca en la región es la ausencia de una perspectiva integral sobre el entorno marino, es decir, una ordenación que lleve añadida un enfoque ecosistémico. La pesca industrial intensiva, aunque se realice dentro de los límites de lo biológicamente sostenible, puede llegar a repercutir en la disponibilidad de las especies objetivo así como otras que estén en zonas más próximas a la costa. Desde este punto de vista, en los últimos años, la pesca parece estar olvidada en el marco de la cooperación al desarrollo de la UE. Esto ocurre con las estrategias contra la pobreza de muchos países, donde la pesca no es un elemento prioritario, lo que resulta sorprendente considerando los objetivos de desarrollo de la ONU. Se trata, sin duda, de un reflejo de las prioridades de los propios países, pero la UE podría hacer mucho más, ya que las iniciativas de desarrollo en el área de la pesca podrían ser más coherentes a largo plazo y con mayor impacto.

Por otro lado, para la gestión eficiente de los recursos pesqueros se requiere un sistema social que cumpla unos requisitos adecuados. Si la cooperación al desarrollo no consigue fomentar una buena administración, resultará difícil que pueda tener éxito en otros ámbitos como el pesquero. La ayuda financiera a los presupuestos nacionales de países en aprietos siempre acabará arrojando resultados deficientes de no funcionar adecuadamente su estructura social. En muchos países en desarrollo el Estado se muestra casi ausente, dando pie a la explotación abusiva de los recursos naturales. Con independencia de priorizar o no el sector pesquero, la cooperación al desarrollo tiene que fortalecer a las instituciones públicas para que sean más eficaces y apoyar una gestión planificada a largo plazo de los recursos naturales. No cabe duda de que el acceso al pescado es importante para la industria pesquera de la UE. Quizás por esta razón, en los AAP actuales, la UE pretende limitar las posibilidades de los países africanos en la aplicación de impuestos a la exportación, lo cual reduce el margen de acción de éstos a la hora de controlar los recursos pesqueros y crear incentivos para la industria de la transformación y el consumo a nivel local.[598]

En base a esto cabría preguntarse ¿qué ocurriría si se suspende la pesca de los barcos europeos por no quedar ya excedentes? Quizás hay que reflexionar sobre si la flota pesquera de la UE pudo haber contribuido en mayor o menor medida a la sobreexplotación de los

[597] Vid. SOCIEDAD SUECA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Informe. Un mar de injusticias y esperanzas. Los acuerdos de pesca de la UE en África Occidental, op. cit., pp. 29 y 37.

[598] Entrevista realizada en abril de 2012 a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca de Guinea Bissau.

caladeros de estos países. Puede ser que la contraparte de los AAP con la UE, en ese momento precise de ayuda para la mejora de su gestión pesquera y la colaboración en el área de investigación, llegándose a cancelar entonces la denominada asociación. En consecuencia, la cooperación y la asistencia en materia de ordenación pesquera dependen completamente de la disponibilidad de recursos pesqueros. En este contexto ¿cuál es la alternativa a los acuerdos pesqueros? Ni la UE ni sus Estados miembros cuentan con capacidades legales eficaces para prohibir a sus empresas que desarrollen actividades en países extracomunitarios que, en el caso de no firmar la UE los acuerdos pertinentes, llegaran a establecer acuerdos bilaterales de carácter privado. Sin acuerdos, disminuye la transparencia y la capacidad de control. Por tanto, la nueva política de pesca debería comprometer a la Comisión a ofrecer a los países de África Occidental una cooperación pesquera integrada y a largo plazo.

En conclusión, siendo conscientes de los fallos acumulados tras la aplicación de los AAP, para mantener una mejora en la política pesquera exterior se necesita que se modifique el cometido de dichos acuerdos de pesca. Al igual que la UE tiene una parte de su flota en virtud de los AAP, barcos chinos y surcoreanos, entre otros, faenan también en base a convenios con varios países africanos. Sin embargo, a diferencia de la UE, no suele tratarse de acuerdos entre dos Estados, sino de asociaciones entre empresas. Por tanto, no se trata de contratos de carácter público, lo que resulta complicado conocer las condiciones convenidas y su alcance. Así, el principio de sostenibilidad acuñado por la UE es difícil de mantener por estas y otras razones comentadas en epígrafes anteriores.[599]

4.5.2 La pesca responsable y sostenible: un principio cuestionado en los AAP

El funcionamiento de los AAP entre los países del oeste de África, muestran ciertas similitudes entre sí: la preocupación por la situación de algunos stocks en el conjunto de la región, una administración pesquera deficiente y la pobreza como un fenómeno extendido. Si en la región de África Occidental existiera una OROP eficaz se hubiera podido impulsar la ordenación pesquera allí donde estos países tienen serias dificultades. Esto resulta evidente cuando se habla del control de la actividad pesquera que precisa de colaboración entre los Estados costeros para que se pueda realizar con eficacia. Este tipo de cooperación podría servir como una potente herramienta contra la pesca INDNR. Las ORP existentes en África constituyen la base para una futura y exitosa colaboración, aunque todavía son políticamente débiles y no cuentan con una financiación adecuada. El respaldo a estas organizaciones por parte de la UE es reducida. De hecho, uno de los principales exponentes de la fragilidad del enfoque de asociación postulado por la UE en sus relaciones con los países ACP, en particular en el ámbito pesquero, deriva del hecho de que la UE se ha venido negando tradicionalmente a negociar acuerdos de alcance regional, ante el temor de que sus contrapartes africanas endurezcan su posición negociadora en el contexto de un acuerdo de carácter colectivo. De esta forma, los Estados costeros, como máximos responsables de la gestión sostenible de sus recursos, carecen individualmente de medios para afrontar políticas de sostenibilidad a largo plazo y manifiestan una mayor debilidad frente a los requerimientos comunitarios.

En Guinea Bissau el último acuerdo establecía una asignación del 35% de la contrapartida a proyectos que promovieran una pesca sostenible a largo plazo en sus aguas.[600] Sin embargo, existen dudas fundadas sobre el cumplimiento de las condiciones del acuerdo por parte de este país. La investigación sobre el terreno ha puesto de manifiesto que existen serias dudas sobre el destino real de estos fondos y los funcionarios públicos reconocen que son necesarios para afrontar el enorme déficit presupuestario del país, indicando que el dinero

[599] Entrevista realizada en mayo de 2012 a Antonio Abelino Cabral, Capitán Marítimo del Puerto de Bissau.
[600] Es decir, 3.150.000 euros.

destinado en estos últimos años pudiera no tener el destino previsto. También se esgrime que la mayor parte del mismo se asigna a labores de vigilancia para costear el combustible de los barcos guardacostas. Como dato real, la zona marítima es de 45.000 km², y que los guardacostas pueden salir un máximo de tres días sin poder alejarse demasiado, por tanto, las embarcaciones ilegales se limitan a huir a donde saben que no pueden llegar.[601]

En las entrevistas realizadas a responsables de la Administración pesquera en Guinea Bissau se ha podido constatar que la pesca está sometida a una explotación intensiva, y el escaso control de la explotación pesquera no es sólo culpa de los extranjeros, aunque los trabajadores pesqueros de la pesca artesanal e industrial suelen achacárselo a ellos. Respecto a esta cuestión se ha señalado que para comprender el acuerdo de pesca con la UE hay que retrotraerse a 1975, el año de la independencia de Guinea Bissau, cuando firmaron un acuerdo de pesca con la Unión Soviética a cambio de ofrecer dinero para construir el país tras la época colonial. El resultado fue que ni los portugueses ni los rusos desarrollaron el sector pesquero nacional. Posteriormente, en 1980 suscribieron un acuerdo con la UE, pero las cosas siguieron como siempre. A pesar de que la filosofía de los acuerdos actuales es distinta de los anteriores acuerdos de pesca, en la práctica no se muestra diferencia alguna. El problema es que la pesca está totalmente sin desarrollar y es imposible dar una respuesta sobre las repercusiones de la pesca extranjera en los caladeros debido a que apenas resulta medible por falta de medios y cooperación sobre la información. La flota pesquera industrial prácticamente no existe en el país y hay que terminar con el despilfarro de los recursos, ya que los barcos europeos que pescan crustáceos devuelven al mar grandes cantidades de capturas accesorias. Éstas pueden llegar a ser el 90% en una red de arrastre de gambas. Es decir, una embarcación comunitaria que recoge 2,5 toneladas de crustáceos en un día puede llegar a tirar 25 toneladas accesorias de pescado. Si operan cincuenta buques europeos, significa que se derrochan 1.250 toneladas de pescado diarias, las cuales se podrían utilizar para el consumo.[602]

Otro problema es que los barcos de la UE no atracan en Bissau, sino que se llevan todo el pescado a los puertos españoles de Las Palmas, Vigo o Sevilla, o bien a Oporto, en Portugal. Por tanto, se desconoce el volumen de capturas de estos barcos. Ante esto, los funcionarios llegaron a preguntar por esta situación muchas veces, pero la UE responde que a ella también le cuesta trabajo recabar datos sobre las capturas. Una de las inquietudes de las instituciones pesqueras de Guinea Bissau es que los barcos extranjeros descarguen el pescado en el país, lo que generaría puestos de trabajo y contribuiría a mejorar el abastecimiento. Sin embargo, es necesario tener un puerto capaz de prestar los servicios básicos a esta flota y disponer de infraestructuras, congeladores, hielo, cámaras de refrigeración, piezas de repuesto, motores y medios de control. Además, a pesar de la falta de control total sobre la pesca industrial, la pesca local suele operar casi sin restricciones, vulnerando la legislación existente del país. Se faena en áreas de desove y crecimiento de las poblaciones, se capturan peces que no alcanzan la madurez sexual y las prácticas de pesca no resultan selectivas.[603]

---

[601] Entrevistas realizadas en abril de 2007 a Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial de Guinea Bissau; y en mayo de 2012 a Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo del puerto de Bissau.

[602] Datos obtenidos de varias entrevistas en Guinea Bissau: en abril de 2007 a Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera; Mussa Mané, jefe de gabinete del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; Sebastião Pereira, jefe del servicio de Pesca Industrial; Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal; Marciano, vice-coordinador del servicio de inspección (FISCAP); Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros de Pesca Industrial; Malal Sané, consultor jurídico del Ministerio de Pesca y Economía Marítima. En abril de 2012 a Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo de Bissau; Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca; Henrique Antonio da Silva, director del CIPA; y Antonio Tubento Domingos, director del Servicio de Pesca Artesanal.

[603] Entrevista realizada en abril de 2007 y abril 2012 a Mussá Mané, jefe del gabinete de la Secretaría de Estado de Pesca.

Además, tal como se ha comentado, las prácticas ilegales de transbordo de pescado a viejos cargueros provistos de cámaras de conservación constituyen un serio problema para la región de África Occidental y para Guinea Bissau de forma particular. Estos buques cargan a bordo embarcaciones más pequeñas para luego transportarlas, por ejemplo, a Guinea para faenar y abastecer al barco nodriza. Esta práctica se ha convertido en una fuente de ingresos cada vez más importante para los pescadores de toda la región, aunque con unas condiciones laborales a bordo muy duras. Estos barcos, conocidos como 'buques de recogida o barcos nodriza' están dotados de enormes cámaras congeladoras, casi siempre de Corea del Sur, capaces de cargar a bordo más de 40 pequeñas embarcaciones, con una tripulación mínima de cinco personas cada una, desplazándose a zonas menos explotadas como Guinea, Guinea Bissau, Gabón, Sierra Leona o Angola.[604] Así, se ha puesto de manifiesto el problema relativo a las condiciones laborales existentes en estos buques nodriza, ya que las condiciones a bordo son penosas. Duermen hacinados y se levantan muy temprano para pasar todo el día en el mar y luego vender la captura al barco nodriza por la noche. El agua que se bebe a bordo suele estar en mal estado, y el olor y el calor a bordo suele ser muy duro. En estas condiciones suelen pasar estancias de tres meses teniendo derecho a un día de descanso al mes. No se permite el acceso a ningún periodista, debido a que si alguien informara de ello, estos barcos no conseguirían licencias de pesca de países como Guinea. Por lo general, se suelen encontrar con pescadores y autoridades locales y surgen conflictos acusándolos de llevar su pescado. La cosa empeora cuando los capitanes, normalmente coreanos, llevan papeles falsos y piensan que tienen permiso para faenar cuando no lo tienen.[605]

En Guinea Bissau se confirma que de cada siete embarcaciones coreanas, hay una que faena furtivamente, aunque las opciones de detenerlos son reducidas. Además, existen barcos europeos operando en el país y un número indeterminado de barcos coreanos y chinos. Para controlarlos, tan sólo se cuentan con tres barcos guardacostas que no tienen autonomía ni capacidad para supervisar la ZEE.[606] Los buques extranjeros son conscientes de ello y pueden evitar las inspecciones con toda facilidad, saliéndose del campo de acción. Por lo general, se carece de recursos para controlar o denunciar a todas los barcos que vulneran las disposiciones internas del país en materia de pesca.[607] Al mismo tiempo, las licencias que se otorgan a los barcos de la UE no están dirigidas a especies en concreto sino a grupos de especies del ámbito pelágico, demersal o bentónico, lo que redunda en un modelo de gestión poco sostenible por la incapacidad de controlar las capturas en esos respectivos ámbitos ecológicos.[608] La actual Secretaría de Estado de Pesca dispone de algunos datos sobre el volumen de capturas de los barcos europeos en sus aguas y confirman que reciben informes anuales, pero la experiencia les enseña que los armadores tienden a rebajar sus cifras. Por tanto, debería haber observadores internacionales a bordo ya que resulta muy complicado obtener datos correctos. Las disposiciones del acuerdo obligan a declarar los datos de capturas y la posición de cada día, pero eso no suele cumplirse.[609]

---

[604] Entrevista realizada en abril de 2012 a Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo del puerto de Bissau.

[605] Entrevistas realizadas en mayo de 2007 en Guinea Bissau a Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; y Marciano, vice-coordinador del servicio de inspección (FISCAP).

[606] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Marciano, vice-coordinador del servicio de inspección (FISCAP); y abril de 2012 a Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo del puerto de Bissau.

[607] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Paulo Barança, director de la FISCAP.

[608] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012 a Antonio Tubento Domingos, director del Servicio de Pesca Artesanal; y Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca.

[609] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril y mayo de 2007 a Daniel Gomes, ministro de Pesca; Cirilo Vieira, director de Pesca Industrial; Virginia Pires, directora del CIPA; Mussá Mané, jefe del gabinete del Ministerio de Pesca; Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Sebastião Pereira, jefe del servicio de Pesca Industrial; Marciano, vice-coordinador del servicio de inspección (FISCAP); Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros de

Otras valoraciones realizadas en varios países costeros de la región, confirman como en Guinea Conakry se desconocía el volumen y el valor de las capturas de los buques europeos, justificando que necesitan el dinero de la UE para poder comprar artículos en el extranjero y para luchar contra la pobreza.[610] Por otra parte, en Mauritania no llegan a entender por qué los niños no pueden comer su propio pescado, y reconocen que en el pasado los colonizadores dictaban sus condiciones, pero hoy en día la situación es exactamente igual, ya que parace otra forma de esclavitud económica. Sin embargo, Mauritania no puede permitirse renunciar a esos acuerdos, mientras que la tecnología interna no se desarrollada, generando una dependencia que llega a parecer una forma de extorsión. No hay medios para salir a faenar y los caladeros cercanos están menguados, cuando ni siquiera se dispone de combustible suficiente para trabajar aguas adentro.[611] Algunos armadores de pesca artesanal confirman haberse visto obligados a dejar de faenar, ya que el plan mauritano de gestión ha estipulado un paro biológico con el fin de regenerar algunas especies, como el pulpo. Sin embargo, los buques europeos continuaban trabajando, de forma que en unos meses el precio del pescado se había desplomado un 57%, originando una competencia desleal. Esto puso de manifiesto que los buques europeos y nacionales competían por el pulpo y el calamar. Dedido a esto, muchas embarcaciones locales quedaron varadas en el puerto debido a que no había pesca para ellas, mientras que los barcos extranjeros seguían faenando a escasos kilómetros de la costa. Esto llevó a que los pescadores locales se opusieran a la celebración de un acuerdo con la UE para la pesca del pulpo, una especie estratégica para la pesca artesanal y para el empleo de 25.000 personas, utilizando métodos de pesca menos agresivos que los buques europeos y devolviendo al agua con vida los pulpos de pequeño tamaño, evitando así la captura accesoria de pescado. Los barcos extranjeros emplean redes de arrastre de fondo, destruyendo los hábitats de los peces y las nasas de los pescadores locales. Por otra parte, en Guinea Conakry describen como los barcos extranjeros capturan su pescado y lo envían a Europa, mientras ellos no pueden exportarlo por no cumplir los requisitos de higiene. Además, el comercio dentro del país es complicado ante el riesgo de que el pescado se pierda, siendo prácticamente imposible obtener rentabilidad.[612]

En conclusión, es muy difícil mantener una pesca sostenible en los Estados ribereños de África Occidental con los hechos citados y sin una cláusula de exclusividad que permitiera controlar todo el esfuerzo pesquero. Además, esta cláusula, en el caso de que solo tuviera efectos jurídicos sobre los barcos de pabellón europeo, dejaría fuera de su ámbito de aplicación a las demás flotas extranjeras, es decir, a las embarcaciones de pesca de pabellón chino, coreano o senegalés, dificultando notablemente el cumplimiento de los objetivos y criterios de sostenibilidad marcados por los propios AAP. En resumen, las consecuencias medioambientales llevan años dejándose notar y a los barcos europeos hay que sumar la labor de los pesqueros chinos, coreanos, y locales, entre otros.

Pesca Industrial; Malal Sané, asesor jurídico del Ministerio de Pesca. En abril de 2012 a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca; Antonio Tubento Domingos, director del Servicio de Pesca Artesanal; y Paulo Baranção, director de la FISCAP.

[610] Entrevista realizada en diciembre de 2008 al ministro de Pesca de Guinea Conakry, Youssouf Sylla. Informe de la SOCIEDAD SUECA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, op. cit., p. 43.

[611] Entrevista realizada febrero de 2009 al presidente de la asociación mauritana de pesca artesanal de Mauritania, Mohamed Ould. Informe SOCIEDAD SUECA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, op. cit., p. 11.

[612] Entrevista realizada a Sid Ahmed Sidi Mohamed Abeid, presidente del PAN (Pescadores Artesanales del Norte) y del Foro Regional Permanente de Actores Profesionales de la Pesca Artesanal de África Occidental; y entrevista realizada a Madame Bamba Marie Zado Guilavogni, ahumadora de pescado. Presidenta de una de las 15 cooperativas guineanas de ahumadoras de pescado, ambas en SOCIEDAD SUECA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Informe**.** Un mar de injusticias y esperanzas. Los acuerdos de pesca de la UE en África Occidental, op. cit., pp. 17 y 48.

4.5.3 El grave problema de la pesca INDNR en África Occidental

Ante la falta de evaluaciones generales y periódicas de las poblaciones de peces, la pesca ilegal contribuye a aumentar la incertidumbre sobre el estado de los recursos pesqueros en el oeste de África. Nadie conoce el número de barcos que se dedican a la pesca ilegal y más difícil resulta evaluar el volumen de sus capturas. Las pérdidas como consecuencia de la pesca INDNR se estiman entre 10 y 23.5 mil millones de dólares/año, lo que representa entre 11 y 26 millones de toneladas de pescado. Se calcula que las aguas de África Occidental contienen los niveles más altos de pesca INDNR del mundo. Esta situación compromete gravemente la seguridad alimentaria de las comunidades costeras. Se estima que hasta un 75% de las capturas de los barcos de arrastre son accesorias y se devuelven al mar, muertas o en estado moribundo. Estos buques llegan a pescar en zonas vedadas y desplazando a los pescadores artesanales a zonas fluviales donde desovan numerosas especies. Además, al pescar dentro de las zonas de exclusión, atacan a los pescadores locales, tapan sus marcas de identificación, usan equipos de pesca no permitidos, trasbordan el pescado de forma ilegal en alta mar, violan la regulación laboral y huyen a países vecinos para evitar posibles sanciones.[613]

Las aguas de África Occidental son objeto de una intensa explotación organizada. La pesca ilegal es más frecuente en aguas de esta región que en cualquier otra parte del mundo, lo que representa una pérdida económica anual estimada entre 828 y 1,6 millones de dólares.[614] Para los países del norte del Golfo de Guinea (Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Gambia, Guinea Bissau, Guinea y Sierra Leona), la población costera representaba alrededor del 70% de la población total en 2010. Debido a su posición geográfica, esta población depende en gran medida de la pesca.[615] Las prácticas de pesca ilegal por barcos extranjeros se realizan sin tener consideración alguna por la fauna y la flora marinas, y a menudo se aprovechan del vacío de la legislación nacional y los sistemas de vigilancia para saquear los recursos pelágicos. Frente a este desafío creciente, los representantes del sector pesquero de esta región se están movilizando para gestionar mejor las actividades pesqueras, tratando de implantar medidas coercitivas de cumplimiento dentro de la ZEE. Sin embargo, la pesca ilegal se sigue exportando a los mercados extranjeros a pesar de las medidas restrictivas adoptadas, y los barcos piratas siguen acudiendo a las aguas de África Occidental.[616]

A lo largo de esta costa africana existe un extensivo número de pabellones de conveniencia (PDC). Esto significa que un operador pesquero compra un pabellón de un Estado que carece de capacidad o de voluntad para vigilar sus actividades, y asisten a estos operadores a cambiar de pabellón de forma frecuente entre los registros de los PDC y a esconder la propiedad de los buques. Un 12% de los grandes buques pesqueros con pabellón perteneciente a los 13 registros de PDC más populares pertenece a compañías de la UE. La incapacidad para identificar a los verdaderos propietarios de los buques de pesca dificulta que rindan cuentas a la justicia aquellos que se benefician de la pesca pirata. A pesar de la entrada

[613] Vid. EJF. La pesca pirata al descubierto: La lucha contra la pesca ilegal en África Occidental y la UE. Environmental Justice Foundation, Londres, 2012, pp. 4-7. Este informe dice que "entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de julio de 2012, el proyecto de vigilancia comunitaria de EJF en Sierra Leona recibió 252 denuncias de pesca "pirata" llevada a cabo por buques industriales en las zonas costeras. El personal local de EJF grabó y fotografió a diez buques diferentes que estaban operando ilegalmente y transmitió esas pruebas al Gobierno de Sierra Leona y a las autoridades europeas. Nueve de los diez buques están acreditados para exportar sus capturas a Europa. En Sierra Leona, el pescado supone un 64% del total de las proteínas animales consumidas en el país y unas 230.000 personas están empleadas de forma directa en la industria pesquera".

[614] Vid. GUIBBAUD, P. Pêche illicite: Quel avenir pour l'Afrique de l'Ouest? GROUPE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ, août 2014, p. 1.

[615] Vid. TAFSIR MALICK, N. La pêche illicite non déclarée et non règlementée en Afrique de l'Ouest. Document APRAPAM, 21 novembre 2010; AHMED, D. Quel futur pour les pêcheries sénégalaises? Greenpeace, 8 juin 2014; y PAPA GORA, N. La cohérence des politiques dans les secteurs halieutiques en Afrique de l'Ouest, Fishing for development, Joint session of the COFI, DAC, FAO et WB, 10-11 avril 2014.

[616] Vid. GUIBBAUD, P. Pêche illicite: Quel avenir pour l'Afrique de l'Ouest ? , op. cit., p. 15.

en vigor en 2011 del Reglamento comunitario para combatir la pesca INDNR, las capturas ilegales entraron en Europa a través del puerto español de Las Palmas.[617] Por otra parte, el Gobierno coreano llegó a confirmar en Julio de 2012 la imposición de sanciones a 14 buques implicados en la pesca ilegal, llegando a requerir a los agentes coreanos instalar sistemas SLB a bordo.[618] A pesar de estos avances, sigue existiendo una profunda preocupación sobre la capacidad de Corea y Panamá para vigilar sus flotas, ya que hay 267 grandes pesqueros y frigoríficos con pabellón coreano y 55 con pabellón panameño acreditados para exportar sus capturas a la UE.[619] Sin embargo, hay más buques que no están acreditados para exportar productos pesqueros a la UE, pero transportan sus capturas a mercados no europeos.[620]

Por ejemplo, en Senegal el sector pesquero llegó a declararse en huelga debido a la investigación realizada por asociaciones de pescadores, al comprobar cómo el Ministerio de Asuntos Marítimos había asignado 22 licencias privadas a arrastreros industriales extranjeros, en su mayoría rusos, para explotar las especies pelágicas. Estas licencias formaban parte de un protocolo de pesca sin publicidad con Rusia que proporcionaba ayuda para el desarrollo de capacidades en el país, incluidas medidas para ayudar a combatir la pesca ilegal.[621] Esta decisión fue polémica al ir en contra de las leyes de pesca de Senegal, y el propio consejo científico del Gobierno mostró la necesidad urgente de reducir la capacidad de pesca comercial, al menos un 50%.[622] Meses más tarde se comprobó otro acuerdo firmado entre el Gobierno de Senegal y una empresa pesquera estatal china, por un valor aproximado de 100 millones dólares que permitía acceder a unos 50 barcos de pesca industrial para los próximos 25 años, cuando están sufriendo las consecuencias de años de pesca insostenible, generada en parte por los acuerdos de pesca con terceros países, incluida la UE.[623] Además, países como Ghana, a pesar de tener pesquerías productivas, ahora es un importador de pescado.[624] Del

[617] Vid. EJF. La pesca pirata al descubierto: La lucha contra la pesca ilegal en África Occidental y la UE, op. cit. El Reglamento Comunitario No. 1005/2008 para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, que entró en vigor el 1 de enero de 2010, intenta desalentar la pesca pirata exigiendo que todos los envíos de pescado destinados a Europa vayan acompañados de un certificado de captura validado por el Estado del pabellón del buque. El Reglamento amenaza con imponer restricciones a la importación a los buques pesqueros que operen ilegalmente y a los países que no supervisen y controlen de forma efectiva sus flotas pesqueras.

[618] Durante una investigación de Al Jazeera en Sierra Leona, un miembro de la Marina de Sierra Leona y varios observadores explicaron cómo sus superiores les habían impuesto cinco días de tareas adicionales por haber informado de actividades de pesca ilegal llevadas a cabo por un buque industrial y que los sobornos a las patrullas marinas eran frecuentes con el objetivo de que éstas no detuviesen a los buques faenando de forma ilegal. Por otra parte, la tripulación de un buque INDNR, llegó confirmar cómo era frecuente que los capitanes de los buques pesqueros diesen cajas de pescado y dinero a las autoridades guineanas competentes para evitar arrestos. También explicaron el proceso por el cual el capitán del buque ordena a la tripulación ocultar el nombre del buque con las redes de pesca mientras pescan en la ZEE. Vid. http://www.aljazeera.com/programmes/peopleandpower/2012/01/201212554311540797.html. Por otra parte, el Sistema de Localización de Buques vía satélite (SLB) son una parte integral de un SCV pesquera eficaz, que permiten a las autoridades seguir la localización de un buque a través de la recepción de informes electrónicos cada hora sobre la localización, curso y velocidad del buque. Desde que el Reglamento del Consejo 2371/2002 (CE) entró en vigor, todos los grandes buques de pesca con pabellón de los Estados miembros de la UE tienen prohibido pescar a menos que tengan instalado un SLB. Sin embargo, no existe el mismo requisito para los buques no europeos que exportan sus capturas a la UE.

[619] Lista de establecimientos de Corea. https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/KR/FFP_KR_en.pdf; y Lista de establecimientos de Panamá. https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/PA/FFP_PA_en.pdf.

[620] Se piensa que la UE está investigando a todos los buques que han sido documentados por EJF faenando ilegalmente, existiendo la posibilidad de que éstos sean incluidos en la lista negra y se les prohíba exportar pescado a la UE. Vid. EJF. La pesca pirata al descubierto. La lucha contra la pesca ilegal en África Occidental y la UE, 2012, p. 26.

[621] Vid. STANDING, A. Making transparency work in Africa's marine fisheries. Anticorruption Resource Centre, U4 Issue. No 11, November 2011, p. 1.

[622] Vid. STANDING, A. Forthcoming. Corruption and the political economy of fisheries: Some considerations from Africa, draft paper available from www.transparentsea.co/themes/corruption.

[623] Vid. ILNYCKYJ, M. 2007. The legality and sustainability of European Union fisheries policy in West Africa. MIT International Review. Spring, 2007.

[624] Vid. FAO. Present and future markets for fish and fish products from small-scale fisheries; case studies from Asia, Africa and Latin America, FAO Fisheries Circular, No. 1033, Rome, 2008.

mismo modo, Guinea y Gambia también importan pescado de otros países africanos.[625] Por tanto, durante el período de crecimiento mundial en el comercio y en la producción de peces, África es el único continente donde el consumo per cápita de pescado ha estado en declive.[626]

El desarrollo de la pesca industrial en las aguas africanas por empresas extranjeras ha sido impulsado por la creciente demanda mundial de pescado; por el agotamiento de los recursos pesqueros en otros lugares; y debido a que la producción de peces se ha estancado y disminuido en las aguas de los países desarrollados. África ha sido utilizada cada vez más para mantener la producción y los beneficios de las flotas pesqueras de Europa y Asia.[627] Los subsidios del gobierno juegan un papel importante para el mantenimiento del exceso de capacidad y el aumento de la eficiencia. Las ayudas dirigidas a la mejora de la capacidad de pesca se estiman en 20 mil millones de dólares al año.[628] Desde 1980 el crecimiento de la pesca industrial no ha hecho más que crecer. Sin embargo, la cantidad real y el valor del pescado que se consume a nivel internacional de aguas africanas es probable que sea más grande de lo que se informa oficialmente.[629]

En algunos países el riesgo de corrupción de la pesca tiene una relación directa con la malversación de los ingresos públicos y con las tasas ingresadas por licencias. Las decisiones sobre la concesión de licencias suele hacerse por una sola persona, evitando la participación de los demás, lo que conduce a que dichas licencias sean vulnerables a la malversación.[630] Las cuentas de algunos departamentos responsables de pesca, a menudo se mantienen en secreto y están mal auditadas. En 2008, una auditoría oficial al Ministerio de Pesca de Guinea-Conakry reveló que el país perdió millones de euros en los ingresos a través de dudosas prácticas contables.[631] Además, los resultados de las inspecciones de los observadores embarcados en buques de pesca extranjeros no suelen ser públicos. En ocasiones las detenciones por pesca ilegal son publicitadas, pero los datos en términos de multas y sanciones son a menudo inexistentes o difíciles de encontrar. A pesar de la ayuda a toda la región oeste de África en

[625] Vid. MRAG. Estimation of the cost of illegal fishing in West Africa, Marine Assessment Resources Group, London, 2010.
[626] Vid. BÉNÉ, C., HECK, S. Fish and food security in Africa, NAGA, WorldFish Centre Quarterly, Vol. 28 No. 3 & 4, 2005.
[627] Vid. ALDER, J., SUMAILA, R. West Africa: fish basket of Europe past and present. Journal of Environment and Development, (13), 2004, p. 2; SWARTZ, W., SALA, E., TRACEY, S., WATSON, R., PAULY, D. The spatial expansion and ecological footprint of fisheries (1950 to present). PLoS ONE, (5), 2010, p. 12; y STANDING, A. The European Union and the scramble for African fish. In SOUTHALL, R., MELBERG, H. (eds.). The new scramble for Africa; Imperialism, investment and development in Africa, University of Kwazulu Natal Press, Durban, 2009.
[628] Vid. SUMAILA, R., KHAN, A.S., DYCK, A.J., WATSON, R., MUNRO, G., TYDEMERS, P., PAULY, D. A bottom up re-estimation of global fisheries subsidies. Journal of bioeconomics, 2010, p. 12.
[629] Pueden verse ejemplos en STANDING, A. Making transparency work in Africa's marine fisheries, op. cit., WorldFish. Big numbers project; preliminary findings, WorldFish Centre, Panang, 2008; BÉNÉ, C., MACFADYEN, G., ALLISON, E.H. Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security, FAO Technical Paper, No. 481, Rome, 2007; JACQUET, J., ZELLER, D., PAULY, D. Counting fish; a typology for fisheries catch data. Journal of Integrative Environmental Sciences, Vol. 7, No. 2, 2010; y KURIEN, J. Responsible fish trade and food security, FAO, Rome, 2004; BÉNÉ, C. CAADP and fisheries policy in Africa; Are we aiming for the right reform? CAADP Policy Brief. No. 40, 2011.
[630] El Banco Mundial está ayudando a varios países de África Occidental a que divulguen sus licencias de pesca. Por ejemplo, en 2010 fueron publicadas por el gobierno de Gabón. Del mismo modo, también está prestando ayuda a Guinea Bissau y Senegal, y apoyando a la Comisión de Pesquerías del África Occidental para desarrollar bases de datos regionales que contengan datos pesqueros e información sobre las licencias, así como el monitoreo y la vigilancia. Vid. WORLD BANK. The Sunken billions: The economic justification for fisheries reform, The World Bank, Washington D.C., 2009. En cuanto a los problemas de malversación de licencias de pesca, vid. TSAMENYI, M., HANICH, Q. Managing Fisheries and Corruption in Pacific Island fisheries. Marine Policy, 33, 2009, pp. 386-392; y STANDING, A. Corruption in Africa's industrial fisheries, U4 Issue, 2008: 4, Chr. Michelsen Institute, Bergen, 2008.
[631] Otros ejemplos de malversación son la desaparición de los informes relativos a los fondos procedentes de la UE o el desconocimiento del paradero de los ingresos provenientes de multas y sanciones pagadas por las empresas pesqueras. Vid. De RENZIO, P. Taking Stock: What do PEFA Assessments tell us about PFM systems across countries? Overseas Development Institute, London, 2009.

materia de pesca ilegal, procedente de los donantes para mejorar el control y la vigilancia, pocos países proporcionan información que permita conocer que los barcos de pesca se están supervisando.[632] Por tanto, los problemas de corrupción muestran cómo la falta de transparencia está directamente relacionada con la pesca ilegal.[633]

Algunas organizaciones ecologistas como Greenpeace llegaron a elaborar varios informes y artículos referidos a las prácticas de pesca INDNR llevadas a cabo en diversos países costeros de África Occidental, y reconocen que la "pesca pirata" en barcos con PDC se ha convertido en un problema internacional. Su objetivo son las especies de alto valor comercial y pescan en alta mar, donde no hay controles, aunque también en aguas costeras de Estados que carecen de mecanismos para controlar sus aguas territoriales. Este problema preocupa a la ONU y a los Estados costeros afectados, tras comprobar que sus bancos de pesca se están agotando, y con ellos, la desaparición de su única fuente de ingresos. Las flotas pesqueras de todo el mundo se encuentran en una situación de exceso de capacidad en relación con los recursos disponibles, llevando a las empresas pesqueras buscar nuevos accesos de pesca en otras costas, particularmente en países en desarrollo, utilizando en muchos casos los PDC para evitar las medidas internacionales de ordenación, seguridad y trabajo a bordo. Esto contribuye a ocultar las conexiones entre el pescado y el barco, de forma que una vez que el pescado llega a los mercados, su origen real es desconocido. En 2001 se llegó a estimar que había más de 1.300 barcos de pesca industrial que operan bajo PDC. El 80% trabajaba con banderas de Belice, Honduras, Panamá o San Vicente & Las Granadinas. Los propietarios de estos barcos pertenecían a más de 80 países diferentes, la mayoría con base en Taiwán, UE, Panamá, Belice y Honduras. Uno de los aspectos más difíciles del problema sobre los barcos con PDC es averiguar quién es el propietario real. Las empresas suelen utilizar tapaderas o compañías fantasmas que ocultan la identidad y nacionalidad de los verdaderos armadores. Esto hace difícil encontrar y multar a los dueños de los barcos cuando son capturados pescando o realizando actividades ilegales.[634]

---

[632] Vid. MRAG. Estimation of the cost of illegal fishing in West Africa, 2010, op, cit.; y MRAG. Review of impacts of illegal, unreported and unregulated fishing on developing countries, 2005, op. cit.

[633] Vid. STANDING, A. Making transparency work in Africa's marine fisheries, op. cit., pp. 11 y 12.

[634] Greenpeace afirma que la FAO ha informado de un incremento en el número de barcos industrializados de gran tamaño que utilizan banderas de conveniencia, y aporta una tabla donde figuran los diez principales países y donde están registrados los propietarios de pesqueros con PDC: España (116), Portugal (12), Grecia (11), Reino Unido (10), Dinamarca (4), Francia (4), Irlanda (4), Holanda (3), Italia (2), Finlandia (1), Suecia (1). Además, confirma que el Servicio de Información Marítima de Lloyd's lista cientos de compañías en más de 70 países con 1.323 barcos pesqueros con bandera de conveniencia. La mayoría están registrados en Taiwán, la Unión Europea, Belice, Panamá y Honduras. Las empresas pesqueras piratas de la UE están en su mayoría localizadas en España. Vid. GREENPEACE INTERNACIONAL. Pesca pirata: el saqueo de África Occidental, septiembre 2001, pp. 1-4. No obstante, hay que tener en cuenta que estos datos se refieren al año 2000, por lo que la situación de muchos países que aparecen reflejados pudo haber mejorado sustancialmente. Otro informe del mismo año, sobre una expedición hecha por esta organización a bordo de uno de sus barcos para comprobar las actividades ilegales de pesca desarrolladas en Sierra Leona y Guinea Conakry, detectaron un total 31 barcos arrastreros y 3 barcos cargueros operando fuera de control. Algunos ocultaban su identidad. Aquellos que pudieron ser identificados pertenecen en su mayoría a empresas chinas y coreanas. A su vez, otra expedición oficial de vigilancia, esta vez con medios aéreos, recorrió la ZEE de Guinea Conakry, a pocos minutos de su comienzo detectaron un total de 32 barcos pesqueros y 2 barcos congeladores. La mitad de los barcos eran de gran tamaño, sin nombre, sin bandera, y sin ningún tipo de identificación. Los pocos que llevaban un nombre escrito en el casco lo tenían tapado con redes. En algunos casos los barcos operan cerca de la costa, adentrándose en áreas reservadas a las pesquerías artesanales. Guinea Conakry es particularmente vulnerable, al carecer de barcos patrulleros. Del mismo modo, Sierra Leona se encuentra incluso en peor situación, con los piratas sacando provecho de la reciente situación de guerra vivida. Además, se llega a afirmar que el Puerto de Las Palmas de Gran Canaria es particularmente conocido por cobijar a las flotas pesqueras con bandera de conveniencia que operan en el Océano Atlántico, convirtiéndose en el paraíso de los barcos atuneros piratas. Aunque los piratas trasbordan sus capturas en el mar a barcos congeladores que los transportan a sus principales mercados de la UE y Japón, éstos también tienen su base en Las Palmas.
Estos informes afirman que durante muchos años, se han publicado datos alarmantes sobre actividades ilegales de pesca en las costas de África Occidental. Por tanto, la UE debe tomar medidas para impedir la llegada a sus mercados de las capturas realizadas por barcos implicados en actividades ilegales de pesca, eliminando el incentivo económico que suponen estas

Más recientemente se ha podido comprobar el panorama delicado en el que se encuentra la región de África Occidental. La UE y sus Estados miembros tratan de esquivar la cuestión de la sobrepesca europea y desplazan el problema al exterior. Los Estados llegaron a utilizar el dinero público para financiar potentes buques industriales en su expansión por los caladeros de esta región de África, fomentando el declive de los recursos de algunos de los países más pobres del mundo. Por ejemplo, una flota industrial que navega bajo la bandera de la Asociación de Arrastreros Congeladores de Pesca Pelágica (conocida en inglés por Pelagic Freezer-Trawler Association, PFA), con 34 buques de arrastre de gran tonelaje, representa los intereses de nueve empresas europeas establecidas en los Países Bajos, Reino Unido, Francia, Alemania y Lituania, todas relacionadas con tres empresas holandesas. Estos buques, entre los más grandes del mundo, pueden faenar durante semanas debido a su gran capacidad de desplazamiento, normalmente superior a las 6.000 toneladas, desplegar una red de hasta 200 metros de largo, y capturar y procesar entre 200-250 toneladas de pescado cada día. Con estas capacidades de almacenaje, estas empresas obtienen importantes ingresos procedentes de sus capturas fuera de Europa, mientras que regiones locales no ven ninguna contraprestación a cambio. Esta flota contribuye a diezmar los stocks pesqueros locales. Cuando estos buques llegaron por primera vez a Mauritania en 1996 faenaban sobre todo sardinela. Este stock se ha reducido desde 1999 y actualmente está sobrexplotado. Después, la flota también fue a aguas marroquíes y comenzó a capturar otras especies pelágicas, como la sardina y el jurel.[635]

Actualmente, casi todos los stocks de las especies objetivo de la región están explotados o sobrexplotados. Estos buques llegaron a generar muchas quejas. Por ejemplo, en Senegal, la subsistencia de la pesca artesanal estaba amenazada por la presencia de estos grandes

---

destructivas actividades. Vid. GREENPEACE. Pesca pirata: testigos del saqueo. Expedición de investigación a bordo del MV Greenpeace en África Occidental, noviembre, 2001, pp. 2-4.

[635] El informe GREENPEACE. Investigación en el océano. Denunciando los crímenes que se cometen en el mar, No. 3, febrero 2012, pp. 2-4 y 6, recoge una serie de aspectos de especial relevancia, entre los que destacan: una cuarta parte del total de las capturas de la UE proceden de aguas internacionales y de aguas territoriales de terceros países, incluidos los de África occidental (vid., Comisión Europea. Estudio sobre la flota externa europea. Contract FISH/2006/02 Final Report, 2008); se necesitaría el trabajo de 56 cayucos tradicionales mauritanos durante un año para capturar el mismo volumen de pescado que un barco de la PFA puede capturar y procesar en un solo día (vid. MSC Public Certification Report for Pelagic Freezer-Trawler Association Mackerel Trawl Fishery, Client: Pelagic Freezer-Trawler Association Certification. Moody Marine Ltd. July 2009 y AGNEW, D.J., S.F. WALMSLEY, S.F., LEOTTE, F., BARNES, C., WHITE, C., GOOD, S. West Africa Regional Fisheries Project – Estimation of the cost of illegal fishing in West Africa – Final Report, MRAG, 2010); hay 1,5 millones de pescadores artesanales en la costa de África Occidental (vid. OECD. Fishing for coherence in West Africa: Policy coherence in the fisheries sector in seven West African countries. OECD, Paris/France, 2008); el volumen de pesca descartada en el mar o muerta o moribunda, durante uno de los viajes de un arrastrero de la PFA a máxima capacidad equivale al consumo medio de pescado de 34.000 mauritanos (vid., http://www.fao.org/fishery/countrysector/FICP_ MR/fr); durante los últimos 15 años, las capturas accidentales de cerca de 20 arrastreros pelágicos de la UE en Mauritania han acabado, según estimaciones, con 1.500 tortugas en peligro crítico de extinción, más de 1.800 grandes rayas, incluidas las amenazadas manta rayas, y con más de 60.000 tiburones, entre ellos los amenazados peces martillo (Cálculo basado en ZEEBERG, J., CORTEN, A., ERIK DE GRAAF. Descartes de megafauna pelágica en arrastreros industriales en aguas del noroeste de África. Bycatch and release of pelagic megafauna in industrial trawler fisheries off Northwest Africa. Fisheries Research 78, 2006); se estima que la UE pagó una cantidad de 142,7 millones de euros para asegurar los derechos de pesca para los barcos de la PFA en aguas de Mauritania y Marruecos entre 2006-2012 y los contribuyentes europeos pagan más del 90% de los costes de acceso que permiten pescar a estas empresas (vid. Apoyo directo e indirecto de la UE para los miembros de la Pelagic Freezer-Trawler Association. Documento de investigación realizado por Stichting Greenpeace Nederland. Profundo. Noviembre, 2011); la media de los ingresos anuales combinados en 2007-2009 fue aproximadamente de 490 millones de euros, con unos beneficios estimados de 55 millones de euros (vid. Company structures, financing and costs of Dutch pelagic freezer-trawler companies. A research paper prepared for Stichting Greenpeace Nederland. May 2011); el buque "Annelies Ilena", de bandera holandesa, es el pesquero de mayor eslora de la flota de la UE (vid. EU Fleet Register on the Net. http://ec.europa.eu/fisheries/fleet/index.cfm); la flota de la PFA en África occidental ofrece muy pocos puestos de trabajo para la población local; como los pesqueros procesan las capturas a bordo y no utilizan instalaciones en tierra, la flota de la PFA no lleva apenas beneficios a las comunidades costeras (vid. Convention Specifique N 30: Evaluation ex-post du protocol actuel d'Accord de Partenariat dans le domaine de la Peche entre l'Union Européenne et la Mauritanie, Etude d'impact d'un possible futur protocole d'Accord. Oceanic Development, MegaPesca Lda. Rapport final Mars 2011).

arrastreros pelágicos que contaban con autorizaciones de los Gobiernos locales para poder faenar.[636] La captura realizada en un solo día por uno de estos barcos sería suficiente para alimentar a 9.000 personas de Senegal durante un año completo.[637] Estos buques han puesto en jaque la supervivencia de muchos pescadores artesanales de la región.[638] Esta preocupación llegó hasta tal punto que, en abril de 2012, el presidente de Senegal expulsó de sus aguas a 29 arrastreros con el pretexto de que, después de sobreexplotar las poblaciones de peces en sus aguas territoriales, las flotas europeas, rusas y asiáticas han trasladado desde hace décadas su presión pesquera a las aguas de los países de África Occidental, entre ellos Senegal.[639] Sin embargo, Senegal y otros países en desarrollo no serán capaces de derrotar por si solos la pesca INDNR, ni así debería esperarse. Existe una importante responsabilidad de los Estados del pabellón para controlar sus flotas industriales. En consecuencia, un grupo de Estados de África Occidental solicitó una opinión consultiva al Tribunal Internacional del Derecho del Mar sobre cómo las responsabilidades deben compartirse entre los Estados del pabellón y los costeros.[640] Por tanto, los pescadores artesanales de muchos países en desarrollo sufren por gobiernos que son incapaces o no están dispuestos a controlar sus aguas, y sin embargo venden los derechos de pesca a las flotas industriales extranjeras. Una vez más, Europa tiene un problema de capacidad de flota y hay que tratar de reducirla, apostando por artes más selectivas que creen empleo y de mejor calidad, fomentando la pesca artesanal.[641]

Finalmente, algunos pescadores de Mauritania y de Senegal llegaron a explicar las consecuencias de la sobrepesca europea en sus comunidades, afirmando que en África, de seguir así, en 10-15 años no tendrán más pesca. Estos argumentos fueron trasladados a España para denunciar las consecuencias de la sobrepesca europea en sus comunidades. Estos

---

[636] Vid. KACZYNSKI, V.M., FLUHARTY, D.L. European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements? 2002; y Swedish Society for Nature Conservation. Report. To draw the line, EU fisheries agreements in West Africa, 2009.

[637] Vid. http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/senegal-los-grandes-devoran-a-los-ms-pequeos/blog/39124/. Entrada de blog por Celia Ojeda, responsable de la campaña de Océanos de Greenpeace - febrero 20, 2012 a las 17:16, con el título "Senegal: los grandes devoran a los más pequeños".

[638] Vid. http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/monstruos-marinos/blog/39263/ Entrada de blog por Pablo chamorro - febrero 27, 2012 a las 14:50, con el título "Monstruos marinos"; y http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/sabes-que-hay-grandes-aspiradoras-que-chupan-/blog/38918/ Entrada de blog por Celia Ojeda - febrero 3, 2012 a las 14:10, con el título, ¿Sabes que hay grandes aspiradoras que "chupan" los peces del océano?.

[639] Al respecto Greenpeace afirma que con más de un 75% de los stocks pesqueros totalmente explotados, los gobiernos europeos en vez de sentarse a negociar cómo van a arreglar el futuro de las pesquerías, prefieren dilatar estas decisiones y seguir repartiendo cuotas, pedir subvenciones para barcos cada vez más destructivos y ayudar a empresas a que muevan sus grandes barcos y que esquilmen los caladeros. Europa en vez de buscar soluciones racionales que protejan los stocks pesqueros, se dedica a exportar su sobrecapacidad a África. Vid. http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/el-arrastrero-que-nadie-quiere/blog/41847/ Entrada de blog por Elvira Jiménez - agosto 23, 2012 a las 12:09, con el título, "El arrastrero que nadie quiere". Puede verse también, http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2012/March/-Greenpeace-exige-al-Consejo-medidas-para-acabar-con-el-saqueo-de-los-caladeros-africanos/, que concluye: [los grandes barcos factoría compiten cada vez más con las comunidades locales en países como Mauritania o Senegal, con lo que están arruinando el futuro de estas comunidades y llevándolas a la pobreza, ha declarado Celia Ojeda, responsable de la Campaña de Océanos de Greenpeace. "La Política Pesquera Común debe abordar la sobrecapacidad de las flotas europeas y la pesca ilegal, así como fomentar la pesca sostenible", ha añadido Ojeda].

[640] Entre los 29 arrastreros extranjeros que perdieron sus licencias para pescar en aguas de Senegal en 2012, nueve eran buques rusos, varios de ellos con un historial de pesca INDNR. La Agencia Federal de Pesca de Rusia (RFFA) nunca ha parecido muy interesada en asegurar que su flota pesca legalmente en el Oeste de África. Estas grandes flotas saquean sus stocks pesqueros y comprometen así la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de las comunidades costeras, dependientes de la pesca artesanal desde hace siglos. La comunidad científica reconoce que la capacidad de los stocks debe reducirse para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos marinos de África Occidental. Vid. http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/la-detencin-del-arrastrero-oleg-naydenov-demu/blog/47884/. Entrada de blog por Daniel Simons - enero 15, 2014 a las 14:59; titulado "La historia del Oleg Naydenov, un arrastrero reincidente"; y http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2012/February/Greenpeace-y-pescadores-artesanales-senegaleses-luchan-juntos-contra-la sobrepesca/.

[641] Vid. http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/saqueo-en-aguas-africanas-est-en-juego-el-fut/blog/39506/. Entrada de blog por Paloma Colmenarejo -marzo 14, 2012, titulado "Saqueo en aguas africanas, está en juego el futuro de África".

pescadores han sido testigos de cómo han disminuido sus capturas y del peligro que esto supone para la supervivencia de sus comunidades amenazadas por la injusta competición de los barcos europeos.[642] En este sentido, caben mencionar dos conclusiones relevantes sobre el modo de explotar los recursos en la región oeste de África: por una parte, el poder de captura de los buques pesqueros de gran escala supone que 160.000 de los 4.000.000 de barcos pesqueros que hay en el mundo capturan la misma cantidad de pescado que los restantes 3.840.000 barcos. Así, la gran diferencia entre el poner de captura, la creación de empleo y las implicaciones de sostenibilidad entre los grandes pesqueros frente a la pesca artesanal, demuestra que un esfuerzo de reducción de los buques de gran escala podría disminuir la sobrecapacidad a un coste socioeconómico menor para la sociedad.[643] Por otra, se constata el elevado énfasis en los intereses económicos a corto plazo, que a menudo parecen imponerse sobre las consideraciones medioambientales. Estos comportamientos han llevado a utilizar el dinero público para construir barcos cada vez más grandes, pescar demasiado y tirar al mar el pescado que no se quería desembarcar, sobre todo, cuando no se tenía cuota para ello. El resultado es que el 75% de nuestros stocks pesqueros están hoy sobrexplotados.[644]

4.6 CONCLUSIONES

1º. Las organizaciones regionales de pesca forman el principal instrumento de cooperación internacional y lideran la lucha contra la pesca INDNR. Sin embargo, solo unas pocas incorporan el enfoque basado en el ecosistema como método adecuado para la ordenación pesquera. Los problemas comunes relacionados con la ordenación son las capturas incidentales, los descartes, la necesidad de incrementar la cooperación entre los Estados

[642] Estas fueron las palabras de Ahmedou Ould Byih y Abdou Karim Sall como testimonios de pescadores africanos que Greenpeace ha recogido en su campaña 'Voces de África' Vid. http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2011/May/Pescadores-africanos-denuncian-como-Europa-saquea-sus-recursos-pesqueros/, el artículo titulado, "Pescadores africanos denuncian cómo Europa saquea sus recursos pesqueros", que dice, entre otras cosas, "en España, país que posee el 67% de la flota europea que faena en aguas extracomunitarias, Ahmedou y Karim explicarán los impactos devastadores de la pesca europea sobre el medio ambiente y sus comunidades a políticos, supermercados y otros actores de la sociedad civil". Pueden verse relacionados, entre otros, los artículos siguientes: http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/y-frica-los-ech-de-sus-aguas/blog/40398/, con el título, "Y África los echó de sus aguas"; http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2012/March/-Greenpeace-exige-al-Consejo-medidas-para-acabar-con-el-saqueo-de-los-caladeros-africanos/, con el título, "Greenpeace exige al Consejo medidas para acabar con el saqueo de los caladeros africanos"; http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/pocos-avances-contra-la-pesca/, con el título "Pocos avances contra la pesca ilegal"; http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/greenpeace-lanza-la-primera-ba/, con el título, "Greenpeace lanza la primera base de datos global de barcos piratas y demanda nuevas medidas contra la pesca ilegal"; http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/el-gobierno-de-guinea-impone-u/, bajo el título "El Gobierno de Guinea impone una multa al armador del Binar 4 por trasbordo ilegal de pescado"; http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/greenpeace-documenta-alarmante/, con el título, "Greenpeace documenta alarmantes niveles de pesca pirata en Guinea Conakry, uno de los países más pobres de África"; http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/sexto-d-a-de-acci-n-contra-el/, con el título, "Greenpeace finaliza su acción tras el compromiso de las autoridades de España y Guinea de actuar contra el Binar 4"; http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/greenpeace-y-la-fundaci-n-para/; con el título, "Greenpeace y la Fundación para la Justicia Medioambiental piden a España que deniegue acceso a puerto a un barco pirata que se dirige a las Palmas"; y http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/greenpeace-demanda-nuevas-medi/, bajo el título, "Greenpeace demanda nuevas medidas para evitar que el puerto de Las Palmas siga siendo un refugio para la pesca pirata".
Por último, Greenpeace y EJF demandan a España y a la UE medidas urgentes para evitar que los buques de pesca y de transporte de productos de la pesca ilegal hagan uso del Puerto de La Luz en Las Palmas y que impidan que el pescado capturado ilegalmente entre en el mercado comunitario a través de estas instalaciones. Así lo ha declarado Sebastián Losada, responsable de Océanos de Greenpeace, vid. http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/greenpeace-presenta-nuevas-evi/, con el título "Greenpeace presenta nuevas evidencias sobre el uso del Puerto de las Palmas por buques implicados en pesca ilegal".

[643] Vid. Programa del Medio Ambiente de Naciones Unidas, Green Economy Fisheries, 2011. Disponible en http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/3.0_Fisheries.pdf.

[644] Discurso de María Damanaki, comisaria de Pesca de la UE, disponible en: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/damanaki/headlines/speeches/2011/11/20111115_ speech_en.htm.

miembros, reformar sus marcos jurídicos e institucionales y la frustración a causa de su incapacidad de promover el desarrollo económico debido a que muchas están formadas por países en desarrollo. Muchas de estas organizaciones nacieron antes de la CONVEMAR, lo que requiere examinar sus estructuras y funciones en aras de mejorar su eficacia ya que la pesca INDNR compromete los esfuerzos por asegurar una pesca sostenible a largo plazo. Dada la limitada capacidad de los Estados costeros en desarrollo para detectar y eliminar la pesca INDNR, una proporción importante de este tipo de pesca tiene su origen en sus ZEE. Estos países sufren las consecuencias de estas prácticas ilícitas, socavando sus iniciativas de ordenación pesquera, negando los ingresos de la comercialización de la peca capturada de forma furtiva, y afectando negativamente a sus esfuerzos por promover la seguridad alimentaria, erradicar la pobreza y lograr medios de vida sostenibles.

Las aguas de África Occidental son objeto de una intensa explotación organizada. Nadie conoce el número de barcos que se dedican a la pesca ilegal y más difícil resulta evaluar el volumen de las capturas. Se calcula que la pesca ilegal es más frecuente en aguas de esta región que en cualquier otra parte del mundo, lo que representa una pérdida económica anual estimada entre 828 y 1,6 millones de dólares. Se estima que hasta un 75% de las capturas de los barcos de arrastre son accesorias y se devuelven al mar, muertas o en estado moribundo. Muchos barcos extranjeros, en general, europeos o asiáticos, pescan en la región sin autorización, contribuyendo así a una intensa sobreexplotación. Esta situación compromete gravemente la seguridad alimentaria de las comunidades costeras. A lo largo de esta costa existe un extenso número de pabellones de conveniencia (PDC) y se reconoce que la “pesca pirata” con barcos de PDC se ha convertido en un problema internacional. Uno de los aspectos más difíciles sobre los barcos con PDC es averiguar quién es el propietario real. Las empresas suelen utilizar tapaderas o compañías fantasmas que ocultan la identidad y nacionalidad de los verdaderos armadores. Esto hace difícil encontrar y multar a los dueños de los barcos cuando son capturados pescando o realizando actividades ilegales.

África ha sido utilizada cada vez más para mantener la producción y los beneficios de las flotas pesqueras de Europa y Asia. Desde 1980 el crecimiento de la pesca industrial en la zona no ha hecho más que crecer y la cantidad real y el valor del pescado que se consume a nivel internacional procedente de aguas africanas suele ser más grande de lo que se informa oficialmente. La UE trata de esquivar la cuestión de la sobrepesca europea y desplazan el problema al exterior. Los Estados miembros llegaron a utilizar el dinero público para financiar potentes buques industriales en su expansión por los caladeros de la región de África Occidental, fomentando el declive de los recursos en algunos de los países más pobres del mundo. La mayoría de estos buques se encuentran entre los más grandes del mundo, capaces de faenar durante semanas debido a su elevado desplazamiento, normalmente superior a las 6.000 TRB, desplegar redes de hasta 200 metros de largo y procesar entre 200-250 toneladas de pescado cada día. Esto hace obtener importantes ingresos procedentes de las capturas fuera de Europa, mientras que los países locales no ven ninguna contraprestación a cambio, contribuyendo así a diezmar los stocks pesqueros de sus costas. Mientras tanto, esta región se encuentra ante un panorama delicado y los Estados costeros son incapaces de derrotar por si solos la pesca INDNR, ni así debería esperarse. Por ello, también existe una responsabilidad de los Estados del pabellón para controlar sus flotas industriales. En este sentido, un grupo de Estados de África Occidental, solicitó una opinión consultiva al Tribunal Internacional del Derecho del Mar sobre cómo las responsabilidades deben compartirse entre los Estados del pabellón y los costeros. Además, algunos países de la región sufren el riesgo de corrupción de la pesca al tener una relación directa con la malversación de los ingresos públicos, con las tasas ingresadas por licencias, con el mantenimiento en secreto de las cuentas relacionadas

con la pesca o mal auditadas, o los resultados de las inspecciones a los buques de pesca extranjeros no suelen ser públicos. Por tanto, los problemas de corrupción muestran cómo la falta de transparencia está directamente relacionada con la pesca ilegal.

2º. El marco regional de África Occidental está representado fundamentalmente por la Comisión Subregional de Pesca (CSRP) y por el Comité de Pesca del Atlántico Centro Oriental (CPACO). Estos órganos de carácter consultivo están integrados en la FAO y no disponen de presupuesto propio. Los proyectos de la CSRP no dejan de ser acciones puntuales en determinadas áreas de gestión pesquera que distan mucho de formar una verdadera política regional en materia de ordenación de la pesca. Por su parte, la CPACO llegó a considerar que las poblaciones de la mayoría de las especies demersales y otras especies comerciales están sobreexplotadas en esta región, sin embargo, las recomendaciones científicas más recientes datan de 2007 y las posteriores no llegan a hacer aportaciones significativas, evidenciando su baja actividad, probablemente por falta de apoyo financiero. Por tanto, la cooperación regional pesquera es precaria y las ORP existentes carecen de competencias en materia de ordenación pesquera regional, lo que lleva a una escasa eficacia en erradicar la pesca INDNR en la región. Estas funciones no pueden ser abordadas por un solo Estado dado el alto coste de funcionamiento y la limitada capacidad disponible. En este sentido, los Estados costeros no alcanzan un compromiso suficiente para lograr una sostenibilidad a largo plazo debido a la dificultad para aplicar medidas de ordenación pesquera a nivel regional. El medio marino regional constituye un fuerte argumento para que los científicos, los gobiernos locales y las agencias de ayuda al desarrollo, trabajen en la dirección de un enfoque de desarrollo regional de la pesca, incluida la recogida de datos y la gestión de los recursos pesqueros.

Por tanto, en la mayor parte de los países de África Occidental existe una clara preocupación por la situación de los stocks, la precaria administración pesquera y la pobreza como un fenómeno extendido. En este sentido, las ORP existentes constituyen la base para una futura colaboración, aunque todavía son políticamente débiles y no cuentan con financiación adecuada. El respaldo a estas organizaciones por parte de la UE es reducida. De hecho, uno de los principales exponentes de la fragilidad del enfoque de asociación postulado por la UE en sus relaciones con los países costeros, deriva del hecho de que se ha venido negando a negociar acuerdos de alcance regional, ante el temor de que sus contrapartes africanas endurezcan su posición negociadora en el contexto de un acuerdo de carácter colectivo. Los Estados costeros, como responsables de la gestión de sus recursos, carecen individualmente de medios para afrontar políticas de sostenibilidad a largo plazo y manifiestan una clara debilidad frente a los requerimientos comunitarios. Si en esta región existiera una ORP con competencias en ordenación de la pesca hubiera podido impulsar medidas de ordenación allí donde estos países tienen serias dificultades.

Además, África Occidental carecen de un plan de acción regional (PAR) que canalice las medidas de ordenación encaminadas para combatir la pesca INDNR en la región. Este Plan debería ser facilitado por la CPACO, cuya ausencia contraviene lo acordado en la 19ª sesión del COFI de la FAO de 2008, el párrafo 25 del PAI-INDNR y el Código de Conducta de la FAO. No obstante, para aplicar un PAR es preciso que los Estados parte impulsen sus respectivos planes de acción nacionales. Sin embargo, países como Guinea Bissau carecen de dichos planes, a pesar de que la lucha contra la pesca INDNR es una prioridad para las intervenciones del Banco Mundial en el sector pesquero de la región.

3º. A pesar de que el compromiso legal sobre la coherencia en la política de desarrollo (CPD) nace con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y su concepto fue formulado en el Tratado de Maastricht en 1992, el marco político de la CPD no llegó a

establecerse hasta el 2005, cuando las instituciones europeas acordaron seguir su progreso a través de 12 ámbitos políticos (entre ellos, la pesca), adoptando desde entonces instrumentos y mecanismos para su funcionamiento. Sin embargo, el concepto de CPD aún no está lo suficientemente integrado en el proceso de toma de decisiones y la UE se encuentra en la fase inicial del desarrollo de un concepto eficaz de CPD. Aunque los acuerdos de pesca incluyen desde 2002 aspectos de desarrollo mejor definidos, el presupuesto para la cooperación al desarrollo de la UE no aporta nada a la colaboración pesquera ni a la gestión de los recursos marinos. Los AAP se basan en una relación comercial entre comprador y vendedor, dependiendo de la existencia de pescado con el que comerciar, donde la contribución de la pesca a la seguridad alimentaria parece un tanto olvidada. En este sentido, el Parlamento Europeo ha abordado la problemática de la explotación europea de determinados recursos en África Occidental, llegando a conceder un particular protagonismo a la necesidad de intensificar la investigación sobre la sostenibilidad de la explotación pesquera en la región, al existir la percepción de que se exporta un exceso de capacidad a terceros países, contribuyendo así a la sobrepesca. De este modo, la Comisión reconoce que la dimensión externa necesita ser reevaluada e invita a discutir una serie de cuestiones relacionadas con la sostenibilidad, equidad y gobernabilidad. Por tanto, la pesca necesita desempeñar un papel destacado en la seguridad alimentaria en la región oeste de África, mostrando una interrelación entre la política de desarrollo de la UE y la política sectorial pesquera debido al elevado nivel de dependencia de la pesca de los países la región como fuente de empleo, seguridad alimentaria, ingresos públicos y comercio exterior.

La UE, en calidad de actor en la pesca mundial e importador de productos pesqueros tiene la responsabilidad de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de la pesca en la región y garantizar la coherencia política de desarrollo con otras políticas comunitarias, aportando para ello las herramientas que permitan a estos países a ser responsables y gestores de la pesca, tanto a nivel nacional como regional. La falta de coherencia entre las políticas de la UE sobre la pesca, el desarrollo, el comercio, el medio ambiente y entre los propios países costeros sobre sus políticas internas, hacen difícil alcanzar la reducción de la pobreza y mejorar sus políticas de pesca. La gestión sostenible es la clave para que África Occidental garantice que los recursos estén a disposición de las comunidades pesqueras, asegurando ingresos y asumiendo una gobernanza pesquera adecuada. Desde 2002 los AAP descuidan parcialmente las normas del Código de Conducta y no llegan a examinar adecuadamente los ámbitos del comercio, la investigación científica de las reservas pesqueras o el control de las aguas, siendo necesario adoptar más medidas para velar por la coherencia política, con vistas a promover un desarrollo sostenible en la región. Del mismo modo, los países no comunitarios, también deberían hacer lo mismo a través de acuerdos de cooperación pesquera con los países de la región. En este sentido, si la UE reduce su actividad pesquera en África Occidental podrán ocupar su lugar las flotas de otros países con contratos privados que, no necesariamente respetarán los mismos principios de sostenibilidad. Por eso, es necesario plantear un nuevo enfoque regional de acuerdos de pesca, que constituya una forma de colaboración a nivel regional, especialmente en las pesquerías de especies transzonales.

4º. La finalidad de los AAP aplicados desde 2002 ha estado sustentada en tres objetivos: generar oportunidades de pesca para la flota europea, abastecer el mercado europeo y promover la pesca sostenible. Sin embargo, el grado de cumplimiento alcanzado de estos objetivos muestra ciertas reservas. El primer objetivo sería admisible si realmente hubiera recursos disponibles que nadie más aprovechara, pero, en la práctica, los acuerdos han incluido caladeros donde los stocks estaban totalmente explotados o sobreexplotados. El segundo objetivo beneficia a las flotas europeas pero en escasa medida a las flotas e industrias

transformadoras locales, condicionadas por la debilidad de sus estructuras productivas y por la rigurosa normativa sanitaria impuesta por la UE a las exportaciones. El tercer objetivo sobre el fomento una pesca sostenible en los países en desarrollo, a pesar de estar bien formulado, las evaluaciones disponibles demuestran que aún no se ha podido hacer realidad.

Los AAP pueden dejar de proporcionar el incentivo adecuado para mejorar la política pesquera, limitando la posibilidad de una gestión eficaz debido a la comodidad que supone la garantía de unos ingresos para el sector pesquero local. Estos acuerdos suelen ser rentables para la UE considerando el valor añadido que la pesca genera de las capturas, el empleo y el valor de transformación. Sin embargo, los países en desarrollo que forman la otra parte del acuerdo, no obtienen ventajas tan claras al recibir tan solo una compensación económica por el derecho a faenar en sus aguas, cuando la principal ganancia de la pesca está alrededor del valor que genera la transformación y de la que no participan. A pesar de que los AAP contemplan algunas medidas de apoyo a la economía local, tales como el empleo de trabajadores locales o estímulos al desarrollo de negocios conjuntos, no suelen hacer aportaciones significativas en aspectos tan cruciales como el desarrollo de flotas nacionales; la creación de empresas conjuntas y la transferencia de buques; la creación de industrias de transformación que fomenten el empleo y el apoyo al desarrollo local; o la realización de descargas de pescado en los puertos locales para activar los servicios económicos portuarios como la reparación y mantenimiento de buques, la compra de combustible, agua o pertrechos. En definitiva, el sector de la transformación de pescado en los países de África Occidental es mínimo. Por tanto, aunque algunas medidas de los AAP son vistas positivamente por estos países, no existen ejemplos claros que demuestren que se pusieran en práctica a través de estos acuerdos. En este sentido, los acuerdos podrán ser rentables a corto plazo para estos países, pero a largo plazo pueden ser un obstáculo para la pesca nacional y para el desarrollo de su industria pesquera. Además, la eficacia de los AAP está condicionada por la debilidad institucional de los países socios, el enfoque cortoplacista de la mayoría de sus políticas públicas y los elevados niveles de corrupción de sus estructuras de gobierno. Por tanto, los AAP invitan a los países socios a pensar en los beneficios a corto plazo, cuya dependencia puede dar origen a una perjudicial restricción en la libertad de actuación de estos Estados.

A pesar de que los AAP han mejorado en mantener una pesca responsable, en la práctica no siempre sucede lo establecido en el contenido de dichos acuerdos. Países como Guinea Bissau ven como la pesca capturada en sus ZEE se desembarca directamente en los puertos europeos, generando una falta de control de las capturas. La pesca capturada legal o ilegalmente puede ser transbordada a buques de transporte frigoríficos evitando ser descargada en el país. Redes complejas de buques, empresas y puertos han estado contribuyendo a la pesca INDNR y facilitando su entrada en los mercados mundiales. Muchos de los controles existentes sólo se aplican a los transbordos realizados en la ZEE del Estado costero, facilitando que los buques puedan salir de dicha zona y transbordar en alta mar sin supervisión o control alguno. Además, países como Guinea Bissau ni siquiera pueden controlar su propia ZEE. Algunas actuaciones de incumplimiento por parte de los buques de la UE son la falta de comunicación de avisos de entrada y salida, aportar declaraciones de capturas incompletas o aportarlas demasiado tarde, no proporcionar declaraciones de capturas, o incumplir los deberes de descarga en los puertos asignados por los países locales.

Los últimos acuerdos de pesca de Guinea Bissau establecen contrapartidas económicas a proyectos que promuevan una pesca sostenible a largo plazo. Sin embargo, existen dudas sobre el cumplimiento del acuerdo en cuanto al destino real de estos fondos. El sector pesquero está sin desarrollar y es imposible dar una respuesta sobre las repercusiones de la pesca extranjera en el país debido a la falta de medios para obtener información. Este país

carece de flota pesquera industrial propia y los buques procedentes de la UE, China o Corea están generando una intensa explotación sobre los recursos, en muchos casos, causada por la devolución al mar de grandes cantidades de capturas accesorias. Para controlar esta flota, tan sólo cuentan con tres barcos guardacostas sin autonomía ni capacidad para supervisar la ZEE. De este modo, los buques extranjeros, conscientes de ello, pueden evitar las inspecciones con toda facilidad, saliéndose de su campo de acción.

Además, los AAP han sido considerados como instrumentos que favorecen la formación de subsidios, al comprobar que los derechos de acceso se abonan a través de fondos públicos y no por los armadores de la pesca. De este como, la proporción pagada por los armadores no tiene en cuenta el verdadero coste de la pesca. Los subsidios reducen los costes de explotación de los buques de modo que pueden contribuir al incremento del esfuerzo pesquero. Esto está generando un debate acerca de si los acuerdos constituyen subvenciones cuando los armadores no pagan la tasa establecida en el mercado para ejercer su actividad pesquera. A pesar de que los ingresos totales de los países socios son generalmente más altos en virtud de los acuerdos de la UE, el coste puede ser inferior a las licencias asignadas a buques sujetos a acuerdos con países no comunitarios, y a las licencias privadas que compran los armadores de la UE fuera de un AAP.

5º. Desde 1995 la UE no está realizando valoraciones formales sobre el exceso de capacidad, con el consiguiente problema que esto conlleva para conocer la situación de la flota y poder evaluar los resultados que ayuden a determinar su posible reducción. La falta de restricciones efectivas sobre el esfuerzo o las capturas llegó a motivar una serie de críticas sobre los AAP, al considerar que se está exportando el exceso de capacidad de pesca a terceros países, donde la vigilancia y el cumplimiento es a menudo limitada, contribuyendo así a la sobreexplotación y a conflictos con las flotas locales. Las posibilidades de pesca en los AAP se determinan generalmente por el número de barcos o el tonelaje de registro bruto (TRB). En el caso de establecer las posibilidades de pesca en términos de TRB es preferible basarlas en número de buques, debido a que el esfuerzo de pesca puede ser restringido con mayor efectividad. Pero cuando se establecen en términos de TRB esto ofrece una mayor versatilidad y es más rentable para la UE. Sin embargo, el empleo del TRB es una mala medida para gestionar la capacidad de pesca real. Su uso constituye un método obsoleto de cálculo del esfuerzo pesquero que contraviene las recomendaciones internacionales dirigidas a promover la pesca sostenible. Las estimaciones de las capturas se basan en buques que existían hace 10 o 20 años, que nada tiene con la flota actual que va pertrechada con equipos de detección y materiales de pesca más sofisticados y produciendo un mayor poder de pesca. Los métodos basados en términos de TRB ya no se utilizan en las pesquerías de la UE como medio para medir la capacidad de pesca o como limitación del esfuerzo pesquero. Por tanto, limitar las capturas mediante el uso de totales admisibles de captura y un reparto de cuotas puede ser la forma más acorde de control del esfuerzo pesquero en los AAP, aunque el seguimiento de las capturas debe ser efectivo para que este sistema funcione. Sin embargo, el enfoque adoptado en los AAP está basado en medidas de limitación sobre el esfuerzo por resultar muy práctico para la UE, dejando una amplia discrecionalidad en aspectos tan importantes como el tipo y volumen de las capturas. De este modo se pone en cuestión el objetivo de sostenibilidad tan comentado en la filosofía de estos acuerdos.

6º. Para mantener una transparencia de información sobre los AAP suele existir, antes de negociar el acuerdo, una evaluación ex post realizada al acuerdo anterior y una evaluación ex-ante del próximo acuerdo para facilitar que las negociaciones puedan emprenderse sobre la base de un conocimiento pleno para ambas partes. Sin embargo, las evaluaciones de los AAP

normalmente no se hacen públicas y no existe ningún sistema establecido para solicitar este tipo de información ante la Comisión. Esto hace difícil conocer si las posibilidades de pesca acordadas por la UE y la contraparte están basadas en evaluaciones consistentes sobre las poblaciones de peces y la información científica disponible. Sin la existencia de evaluaciones no puede saberse si existe un excedente de pesca, lo que lleva a pensar que las posibilidades de pesca no siempre se basan en evaluaciones de los stocks, sabiendo que los acuerdos sólo deben estar destinados a los excedentes que los Estados costeros no puedan explotar por sí mismos. Esto es esencial a fin de garantizar la coherencia con los objetivos ambientales y de desarrollo. Si no hay excedentes, las flotas extranjeras pueden estar contribuyendo a la sobreexplotación de los stocks, incrementando el impacto ambiental tanto de las poblaciones como del ecosistema. Por tanto, contribuir a una explotación racional debe ser uno de los primeros objetivos de la UE para explotar recursos excedentarios en países en desarrollo.

7º. Como medida de control del esfuerzo, la UE adoptó una cláusula de exclusividad para que sus buques tengan una licencia para pescar en la ZEE del país socio, eliminando de este modo, la posibilidad de acuerdos privados. Sin embargo, los buques que faenen al amparo de acuerdos no comunitarios y, por tanto, exentos de dicha cláusula, pueden conducir a un aumento del esfuerzo pesquero y causar problemas en las pesquerías de los países socios. La información de los acuerdos de pesca mantenidos entre los países no comunitarios con los Estados costeros de África Occidental es muy difícil de obtener, y la mayoría no están disponibles al público, demostrando de este modo la mayor transparencia de los acuerdos de la UE en este sentido. Los AAP son los únicos convenios pesqueros de carácter público y pueden ser preferibles a los acuerdos privados entre los buques de la UE y los países desarrollo, o entre estos y los acuerdos con países no comunitarios. Los AAP proporcionan ingresos más altos a la contraparte, contienen mayores medidas de supervisión y control, y son más transparentes. No obstante, ante los fallos de funcionamiento de los AAP, la UE consideró preciso transformarlos en acuerdos de pesca sostenible, más orientados a la conservación de los recursos, la sostenibilidad ambiental, la gobernanza y la eficacia del apoyo financiero sectorial. Sin embargo, el fundamento de estos acuerdos sigue siendo el mismo que los acuerdos anteriores: acceso a los recursos pesqueros a cambio de ayuda financiera. Esto ocasiona un debate sobre la posibilidad de que a largo plazo, las empresas conjuntas u otros medios que favorezcan el desarrollo de la capacidad de pesca local pueden ser preferibles a los acuerdos de acceso para estos países.

8º. En conclusión, la política pesquera exterior de la UE en África Occidental ha resultado insatisfactoria y es el momento de modificar la colaboración en el ámbito pesquero para marcar una verdadera diferencia hacia las personas que dependen de la pesca en países como Guinea Bissau. La nueva PPC debe fomentar una colaboración a largo plazo que beneficie a la industria local, ofreciendo a estos países una cooperación pesquera coherente en materia de desarrollo, donde los niveles de asociación se fundamenten dentro de una perspectiva de lucha contra la pobreza y en criterios de sostenibilidad. En definitiva, la integración de los países en desarrollo en la economía mundial y una mejor gobernanza de la pesca constituyen tareas complejas para ser abordadas tan solo por los AAP. Para ello, requieren políticas coherentes en otras áreas más allá de estos acuerdos, tales como el comercio y el desarrollo.

5 LA ORDENACIÓN DE LA PESCA ARTESANAL EN EL CONTEXTO DE PAÍSES EN DESARROLLO

5.1 INTRODUCCIÓN

Tal como se viene analizando en los capítulos anteriores, la explotación de los recursos pesqueros y la degradación ambiental han llevado a muchas pesquerías a una situación delicada. Debido a ello, la existencia de ordenamientos de la pesca en los países en desarrollo es una herramienta necesaria para controlar la actividad pesquera, aunque no la única respuesta para solucionar todos los problemas que subyacen en el declive de las pesquerías. Sin embargo, la falta de una definición sobre la ordenación pesquera lo suficientemente clara, llegó a generar debates que ralentizaron la necesidad de ordenar la pesca en muchos países. No obstante, partiendo de la definición desarrollada en el capítulo II, cada país implanta su propio plan de ordenación a través de un proceso que requiere datos y colaboración procedente de varios sectores. Por esta razón, la autoridad pesquera no debería poner en práctica por si sola un plan de ordenación pesquera sino que debería contar con otras autoridades y sectores afectados, cuyo proceso implique a todas las partes interesadas.[645]

El Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO integra dentro de los enfoques para la ordenación, todas aquellas consideraciones de carácter social, económico, ambiental y de conservación, y dedica su artículo 7 a la ordenación de la pesca con un amplio contenido, recomendando a los Estados que adopten un marco normativo, jurídico e institucional adecuado, que incluya medidas para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros.[646] Estas medidas deben basarse en datos científicos fidedignos para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos pesqueros al objeto de fomentar la utilización óptima de los mismos y mantener su disponibilidad para las generaciones actuales y futuras.[647] Dichas medidas deben tratar de evitar el exceso de capacidad de la pesca, asegurando que se promueva la pesca responsable; contar con los intereses de los pescadores, incluidos los que practican la pesca de subsistencia; preservar la biodiversidad de los ecosistemas acuáticos y proteger las especies en peligro; recuperar las especies agotadas; reducir los desperdicios, los descartes, la captura de especies que no son objeto de la pesca y la captura por artes de pesca perdidos o abandonados; y utilizar artes y técnicas de pesca selectivas.[648]

En este sentido, la FAO desarrolló los criterios y objetivos que deben contener cada pesquería sujeta a ordenación pesquera para buscar que los ecosistemas de los que forman parte se mantengan en un estado óptimo, determinado por medio de la obtención y examen de datos biológicos y pesqueros. Esta información puede ser muy útil para elaborar la legislación adecuada que tenga por objeto conseguir los objetivos de ordenación, además de asegurar que se cumpla por parte de los pescadores. De este modo, la ordenación pesquera tiene como meta

[645] Vid. COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424. Roma, FAO. 2005, pp. 1 y ss.
[646] Este artículo se interpreta con mayor detalle en FAO. La ordenación pesquera. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. N° 4. Roma, FAO. 1999, 81 pp.
[647] Vid. Párrafo 7.1.1 del Código de Conducta para la Pesca Responsable.
[648] Ibíd. Párrafo 7.2.2.

principal el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros a través de la optimización de los beneficios derivados de los recursos disponibles.[649]

Por tanto, este breve acercamiento a las necesidades de ordenación pesquera trata de centrar la problemática que acecha constantemente a la conservación de las pesquerías situadas en países en desarrollo como Guinea Bissau. Los pescadores artesanales de estos países sufren la pasividad de los gobiernos que son incapaces de controlar y organizar sus espacios marítimos y pesqueros. Por ejemplo, Guinea Bissau no es capaz de resolver por sí sola la pesca excesiva, los descartes o la degradación medioambiental, siendo el principal perjudicado por los problemas que socavan sus limitados esfuerzos por ordenar la pesca, y ve sus intentos de promover la seguridad alimentaria, erradicar la pobreza y lograr medios de subsistencia sostenibles, abocados a no funcionar. Por tanto, algunas soluciones pasan por el fomento de la pesca artesanal, evitar el agotamiento de los recursos marinos a través de una gestión basada en el ecosistema y otorgar mayor participación a las comunidades pesqueras locales (CPL).

En definitiva, si en los capítulos anteriores se ha abordado la ordenación pesquera desde una perspectiva conceptual, internacional y regional, este capítulo está orientado al análisis de la ordenación pesquera a nivel local, especialmente enfocada a la pesca artesanal en países en desarrollo como Guinea Bissau. Sin embargo, la dificultad que supone implantar una ordenación pesquera basada en el enfoque ecosistémico de la pesca en países en desarrollo, invita a estudiar un modelo alternativo de ordenación adaptativo que maneje, por lo menos, los factores de la incertidumbre y aplique el enfoque precautorio dentro de un marco jurídico e institucional adecuado. No obstante, ante la complejidad del sector pesquero artesanal y sus pesquerías multiespecíficas, un modelo de ordenación único no sería suficiente para abordar la amplia problemática que subyace alrededor de la pesca local. Esto requiere analizar diversas formas de ordenación que puedan ser integradas dentro de un sistema de ordenación adaptativo, aportando soluciones valiosas para ordenar la pesca artesanal en este país. Estas soluciones pueden encontrarse en formas de ordenación, tales como la "ordenación pesquera basada en la comunidad"; la "ordenación en común cooperativa"; la "ordenación basada en la capacidad pesquera"; o la ordenación integrando elementos del PAI-INDNR ya estudiados en el capítulo III. Además del uso combinado de estas herramientas de ordenación, existen tres factores que influyen negativamente en las pesquerías y en las comunidades pesqueras de los países en desarrollo. Se trata de las artes y aparejos de pesca abandonados, perdidos o descartados; la ausencia de una adecuada seguridad marítima; y la necesidad de adoptar medidas de seguimiento, control y vigilancia de la pesca. Por tanto, todas estas formas de ordenación y problemáticas serán estudiadas a continuación con el objeto de ofrecer un análisis conjunto para la ordenación pesquera artesanal en países en desarrollo.

5.2 LA ORDENACIÓN BASADA EN EL ECOSISTEMA

5.2.1 La ordenación pesquera y el enfoque ecosistémico

El hecho de mejorar la ordenación pesquera genera altas exigencias a las capacidades nacionales de la mayoría de los países, especialmente en los países en desarrollo. El enfoque ecosistémico de la pesca (EEP) puede ser una carga adicional importante, especialmente para las pesquerías artesanales donde las dificultades y los costes para adoptar una ordenación basada en el EEP pueden superar la capacidad disponible y los beneficios económicos a corto plazo que se deriven de aquélla. Además, otros problemas añadidos pueden venir de aquellas

[649] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 2. Roma: FAO, 2003; y Párrafo 7.2.1 del Código de Conducta.

regiones donde la pobreza es un fenómeno generalizado, la alternativa a la pesca es escasa y los sistemas de ordenación tradicionales no funcionan.

Los problemas especiales a los que se enfrentan los países en desarrollo en la aplicación del Código de Conducta y el EEP, así como el papel que puede desempeñar la comunidad internacional para prestarles apoyo están reconocidos en los instrumentos internacionales del soft-law pesquero. En especial, el artículo 5 del Código de Conducta y las orientaciones técnicas de la FAO sobre el EEP, describen los requisitos especiales de los países en desarrollo con respecto a la ordenación pesquera y la ejecución del EEP.[650] Cuando las capacidades son limitadas, tal como sucede en estos países, la introducción de un modelo avanzado de gestión pesquera basado en el ecosistema, plantea serios problemas. Las pesquerías artesanales, que suelen ser comunes en estos países, disponen de datos estadísticos muy escasos y requieren de enfoques de evaluación y ordenación diferentes de los que se aplican en las pesquerías industriales. Además, en zonas pobres donde no es posible hacer frente a los costes necesarios para obtener beneficios a largo plazo, la aplicación de un EEP presenta problemas específicos. Por tanto, la pobreza en las comunidades pesqueras es un fenómeno complejo, donde la contribución de las pesquerías artesanales a su alivio y a la seguridad alimentaria es muy importante. Sin embargo, la sobrepesca y el agotamiento de los recursos constituyen una amenaza para muchos medios de vida en la pesca artesanal, y para lograr una reducción sostenible se necesitan abordar aspectos de acceso y control de las zonas de pesca. Por tanto, estas cuestiones tienen importantes consecuencias en la implantación del EEP en una pesquería artesanal y en un contexto de pobreza. Para conseguir resultados es preciso que los grupos marginados se incorporen a los procesos del EEP, pero la vulnerabilidad de los pescadores con escasas capacidades y ausencia de incentivos no les permitan participar con efectividad en dicho enfoque. Por tanto, para que el EEP pueda ser aplicado con éxito será necesario renovar las instituciones y crear nuevas capacidades e incentivos.[651]

Además, otros problemas que afectan a la pesca artesanal son la contaminación o la pesca ilegal practicada por las pesquerías industriales. Por ejemplo, la invasión por buques de pesca industrial en zonas de costa que eran utilizadas por pescadores artesanales conduce a la reducción de los recursos, al daño en los hábitats, o a la destrucción de artes de pesca. Para abordar este problema es necesario estudiar los límites del EEP y asegurar que los grupos de interesados estén bien identificados. Un buen resultado de este enfoque depende del equilibrio entre la ordenación de los recursos con el sostenimiento de los medios de vida, por lo que se deben considerar las preocupaciones de los pescadores artesanales. Por ejemplo si existen peligros en el sector de la pesca artesanal será necesario apoyar a los pescadores para la introducción de prácticas más seguras. Y en el caso de la ocupación de las zonas pesqueras

[650] El artículo 5 del Código de Conducta, sostiene que "Con el fin de alcanzar los objetivos del presente Código y contribuir a una aplicación eficaz del mismo, los Estados, las organizaciones internacionales pertinentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y las instituciones financieras deberían reconocer plenamente las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular de los pequeños países insulares … especialmente en los ámbitos de la asistencia financiera y técnica, la transferencia de tecnología, la capacitación y la cooperación científica y para mejorar su capacidad de explotar sus propias pesquerías así como para participar en las pesquerías de alta mar, incluyendo el acceso a las mismas (párrafo 2 del artículo 2)". Por otra parte, en el apartado c) del párrafo 30 del Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible hace referencia al artículo 5 del CCPR y en la Declaración de Reykiavik afirma: "Nuestra determinación de fortalecer la cooperación internacional con el fin de apoyar a los países en desarrollo para que incorporen consideraciones relativas al ecosistema en la ordenación de la pesca, en particular para acumular un caudal de conocimientos técnicos por medio de la enseñanza y la capacitación, a fin de reunir y elaborar los datos biológicos, oceanográficos, ecológicos y pesqueros necesarios para formular, aplicar y mejorar las estrategias de ordenación".

[651] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca 2.2. Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca. FAO orientaciones técnicas para la pesca responsable. No. 4, Supl. 2, Add. 2. Roma: FAO, 2010, Parte II.

por buques industriales, el sistema de control y vigilancia debería estar liderado por las autoridades competentes. Ante la existencia de rivalidades entre partes interesadas, la resolución de conflictos podría ser en un factor clave del proceso relacionado con el EEP.[652]

El EEP representa un avance que trata de alejarse de los regímenes de ordenación tradicionales centrados tan solo en la captura de especies concretas, considerando los principales elementos de un ecosistema y los resultados sociales y económicos que se deriven de su aplicación. Este enfoque destaca la importancia de considerar todos los componentes relativos a la sostenibilidad económica, social y ecológica, y reconoce la necesidad de elaborar marcos institucionales adecuados para abordar la gestión multisectorial. Sin embargo, pese a la aceptación de los principios de este enfoque, se ha formado la idea de que son muy complejos y difíciles de aplicar en la práctica al requerir recursos humanos y financieros que normalmente no están disponibles.[653] Por ello, es relevante examinar la forma en cómo se puede adecuar el EEP al contexto de una ordenación pesquera en países como Guinea Bissau, ya que existen ejemplos de medidas concretas que tienen en consideración el enfoque ecosistémico tanto en la ordenación pesquera como a nivel multisectorial.[654]

Por otra parte, un requisito básico que debe estar integrado en los planes de ordenación pesquera (POP) es su adherencia a la CONVEMAR, al Código de Conducta y al enfoque precautorio. Para que dicho reconocimiento sea efectivo, este requisito debería estar recogido en la política pesquera de cada Estado, arropado por un marco legal e institucional adecuado, de forma que estos POP puedan figurar como la herramienta principal de ordenación. Por tanto, los gestores que elaboran los POP deben tratar que los objetivos de ordenación cumplan con la política de pesca del país y comprender mejor las culturas de las CPL.[655] Para ello se necesitan adoptar métodos de ordenación que atiendan las preocupaciones de los pescadores, incorporando a la población pesquera en la formulación de políticas de pesca, y animando a los pescadores a trabajar más en cooperación con la administración pesquera, para conseguir una ordenación más eficaz sobre los recursos pesqueros. Sin embargo, a pesar de que muchos funcionarios de pesca puedan estar de acuerdo con estos planteamientos, otros insisten en que la conservación biológica debe seguir siendo la principal preocupación, argumentando que no pueden existir pescadores si no hay pescado que los sostenga. Por tanto, todavía hace falta un cambio de ideas para reconocer que conservar la pesca y mantener las CPL son preocupaciones dentro de una misma necesidad.

Por lo general, las normas recogidas en la política de pesca de un Estado suelen aportar cierta flexibilidad al contenido de los planes de ordenación. Esto puede ser positivo ya que permite que los POP se desarrollen según las necesidades específicas de cada pesquería, y evita que se convierta en un requisito burocrático. No obstante, el plan de ordenación debe especificar cómo lograr sus objetivos de ordenación y diseñar las medidas pertinentes con el fin de ayudar lograr que esos objetivos sean correctamente identificados.[656] Por tanto, el plan debe detallar el enlace entre los objetivos y las medidas de ordenación y establecer los

[652] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 2. Roma: FAO, 2003, pp. 27-29.
[653] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca, op. cit., y FAO. EAF-Net. Referente a la Caja de herramientas EAF. En: FAO Departamento de Pesca y Acuicultura. Roma: FAO, 2012. Disponible en www.fao.org/fishery/eaf-net/topic/166272/en.
[654] Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2012, op. cit., pp. 152 y ss.
[655] Vid. FAO. Informe de la Consulta Técnica sobre la Medición de la Capacidad Pesquera. Ciudad de México, México, 29 de noviembre - 3 de diciembre de 1999. FAO Informe de Pesca. No. 615. Roma: FAO, 2000.
[656] Sobre cómo fijar los objetivos generales de la pesquería y las formas de elaborar los objetivos operacionales a partir de los objetivos generales, puede verse FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., pp. 61-66.

indicadores que se van a usar para medir el cumplimiento de dichos objetivos.[657] Estos indicadores necesitan contener los puntos de referencia que se establezcan para medir el éxito del plan de ordenación.[658]

De acuerdo con los instrumentos internacionales, los responsables en la elaboración y aplicación de los POP son las autoridades públicas que tengan asignadas las funciones de ordenación pesquera. Sin embargo, esta autoridad no debe ser la única que asuma todo el papel de elaboración y aplicación de dichos planes, sino que debe preocuparse de fomentar que todas las partes involucradas en la pesca puedan participar en su preparación. Por tanto, uno de los primeros pasos es identificar a las partes interesadas y consultar con ellas todo el proceso de elaboración. Así, cuanto más colaboren en la elaboración de dichos planes, mayor puede ser su nivel de integración y serán más conscientes de los derechos y obligaciones para cumplir con las directrices establecidas de ordenación.[659] Además, la creación de un grupo de trabajo para elaborar un documento de discusión y buscar información es otra tarea fundamental, a partir de la cual, se impulsará el desarrollo y difusión del plan de ordenación. De este modo, la participación de las partes interesadas es un componente fundamental en el proceso de ordenación pesquera.[660] No obstante, un plan de ordenación aplicado incorrectamente puede dañar la credibilidad de los responsables de la ordenación. Por tanto, el documento resultante del proceso de elaboración del POP deberá contener las probabilidades de su cumplimiento y los requisitos de aplicación para asegurar dicho cumplimiento.[661]

Por otro lado, el modelo tradicional de ordenación de la pesca estaba enfocado al control de la explotación del recurso sin considerar los efectos que esa explotación puede producir sobre otros recursos. Con el tiempo se llegó a introducir la ordenación de especies de captura incidental, hasta llegar a la gestión de los impactos indirectos sobre otras especies y el impacto de las artes de pesca.[662] Estos aspectos no siempre fueron transformados en forma de cambios en los POP, en parte debido a que los temas relacionados con los impactos de la pesca sobre las especies no objetivo son poco entendidos y estudiados. En general, existen pocas medidas de ordenación destinadas a reducir los impactos negativos sobre el medio ambiente, como pueden ser la destrucción de hábitats por redes de arrastre. Sin embargo, la ausencia de esta información no debe ser una excusa para no incluirlas en los POP.[663]

En cuanto a los aspectos sociales, uno de los retos más importantes de la ordenación de las pesquerías es garantizar que los mecanismos institucionales y las decisiones adoptadas para aplicar el Código de Conducta no aumenten las desigualdades que ya puedan existir o creen otras nuevas que comprometan los medios de subsistencia de la parte más vulnerable del sector. La FAO ha señalado que a medida que evoluciona el proceso de transición hacia la

---

[657] Con respecto al proceso de selección de indicadores y puntos de referencia para cada objetivo operacional, véase FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., pp. 66-69.

[658] Vid. FAO. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, No 8. Roma: FAO, 2000, 68 pp.

[659] Vid. Párrafo 7.1.2 del CCPR y FAO. Plan de acción internacional para la ordenación de la capacidad pesquera, Roma, FAO, 1999.

[660] De acuerdo con Cochrane, cuando se elabora un POP, lo primero sería prepararlo como un documento inicial que tenga por objeto de servir para un posterior comentario público: "este documento inicial debería contener, en lenguaje adecuado, las razones para desarrollar el plan y los contenidos propuestos para dicho plan. Se podría decir, que este documento puede ser parecido a un POP, pero de más fácil lectura, y donde pudiera incluir más antecedentes e información sobre las pesquerías que un POP. Este documento, que sirve como documento de discusión, tendría dos cometidos principales, informar a todo el público y a las partes interesadas sobre el plan de ordenación, y solicitar sus comentarios o alegaciones. Además, también sería importante que este documento, incluyera en forma de anexo, aquella información relacionada con la legislación vigente, y de ser necesario, aquellos resúmenes sobre el estado de la pesquería". Vid. COCHRANE, K.L. Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación, op. cit., pp. 207 y 208.

[661] Vid. Párrafos 7.7.2 y 7.7.3 del CCPR de la FAO.

[662] Vid. Párrafo 7.2.2.

[663] Vid. COCHRANE, K.L. Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación, op. cit., pp. 210 y 211.

pesca responsable en un marco de oportunidades alternativas reducidas, crece la preocupación por las posibles consecuencias injustas desde el punto de vista social, donde el resultado del proceso de cambio está condicionado por el entorno institucional.[664] De acuerdo con Dasgupta y Rawls, si hay diferencias en el acceso de la población a los bienes y servicios públicos básicos como consecuencia de las desigualdades en la distribución de los bienes de capital o el acceso a los mercados, es preciso prestar especial atención a las reclamaciones de la población pobre. Una política óptima en ese sentido constituye un reto, donde la sensibilización de las personas, la participación de la población y la negociación son importantes en relación con la equidad. Esto conlleva una actuación más responsable de las autoridades encargadas de la ordenación de la pesca.[665]

Por último, el desarrollo de la capacidad organizativa puede ser un prerrequisito para introducir el EEP, pero también una exigencia que se puede manifestar a lo largo de todo el funcionamiento de este enfoque.[666] En realidad, se trata de un proceso largo que abarca muchas intervenciones destinadas a relacionar lo que la organización es capaz de realizar en el presente y lo que ésta se propone hacer en el futuro.[667] Además, otro aspecto importante son los incentivos, los costes y los beneficios que se derivan de la ejecución del EEP. Los costes y beneficios dan origen a situaciones distributivas diferentes que pueden aportar una apreciación negativa para los pescadores. Ante ello, no se debe esperar a que los pescadores asuman el EEP sin ofrecerles previamente incentivos que los animen a apoyar la aplicación de este enfoque. La FAO agrupa estos incentivos en institucionales, jurídicos, económicos o sociales, y los califica de positivos y los negativos.[668] Los positivos establecen recompensas a los participantes por actuar en la forma esperada, permitiéndoles aumentar su bienestar. Los negativos establecen sanciones por no seguir las reglas del EEP.[669] Hasta ahora, la ordenación pesquera convencional se basaba en el establecimiento de medidas reglamentarias dotadas de incentivos negativos, consistentes en sanciones administrativas por incumplimiento. Sin embargo, el uso de incentivos negativos no siempre son los más adecuados ya que requiere sorprender a los infractores, no resultando fácil debido a las escasas capacidades de control y la dispersión de los pescadores en zonas muy extensas. No obstante, tanto los incentivos negativos como los positivos no son suficientes por sí solos. Por tal motivo, será necesario mejorar los incentivos positivos. Esto no quiere decir que siempre habrá algunos infractores, siendo necesario que éstos sean castigados para mantener el propósito de las medidas de ordenación y no desanimar el apoyo de los pescadores que actúan conforme a las normas. Además de estos incentivos, existen los incentivos perversos que, desde la aplicación del

[664] Vid. FAO. Cuestiones de ética en la pesca. Roma, 2005.

[665] Vid. DASGUPTA, P. Human well-being and the natural environment. Oxford, Clarendon Press, 2001; y RAWLS, J. A theory of justice. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1971.

[666] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca 2.2. Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., pp. 49-54.

[667] Existe un marco conceptual, compuesto por siete elementos principales para uso de las organizaciones, que ilustra el alcance de unas iniciativas de creación de capacidad que van más allá de las actividades de formación y que pueden ser útiles para esta investigación. Estos siete elementos para el uso de las organizaciones son: "i) visión global: los conceptos de visión y de misión guían la creación de capacidad; ii) cultura organizacional: el ambiente distintivo de una organización y cómo ésta desarrolla sus actividades; iii) estructura: los roles, puestos y tareas de supervisión y la comunicación de resultados; iv) estrategias de adaptación: las maneras de responder a un entorno cambiante; v) habilidades: conocimientos, aptitudes y competencias que permiten llevar a cabo acciones eficaces; vi) recursos materiales: tecnología, finanzas y equipos necesarios; y vii) vinculaciones: relaciones y redes que posibilitan las acciones y el flujo de recursos". Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2.2. Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., p. 50.

[668] Vid. FAO. Dimensiones humanas en el enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit. Parte II, Sección I, pp. 50-54.

[669] Por ejemplo, algunos incentivos positivos podrían ser los subsidios para el uso de artes y aparejos de pesca que favorezcan la conservación, y entre los incentivos negativos las amenazas de sanciones administrativas por practicar la pesca INDNR.

EEP, consisten en medidas de ordenación conducentes al uso ineficiente de los recursos del ecosistema.[670]

5.2.2 La ordenación pesquera adaptativa: una alternativa para Guinea Bissau

Ante la dificultad de implantar en países en desarrollo como Guinea Bissau una ordenación pesquera basada en el EEP, una alternativa es una ordenación pesquera adaptativa que considere los factores de la incertidumbre y aplique el enfoque precautorio a través de objetivos operacionales e indicadores de medida. Es conocido que la ordenación pesquera no ha sido capaz hasta el momento de evitar la pesca excesiva y rehabilitar los recursos agotados, siendo necesario, por tanto, aplicar una nueva forma de ordenación pesquera en base al enfoque precautorio. Este enfoque obliga a los responsables de ordenación a ser prudentes cuando tengan el conocimiento de que el estado de los recursos es incierto, y los datos sobre la pesca son insuficientes o poco fiables. La ordenación pesquera tradicional ha estado orientada hacia medidas basadas en datos, análisis e interpretaciones sólidas. Sin embargo, en el enfoque precautorio la carga de la prueba se puede invertir de forma que sea preciso justificar que una actividad pesquera resulte segura. Así, en el caso de no tener dicha prueba, la pesca debe ser limitada a un nivel mínimo. Por tanto, la implicación del enfoque precautorio puede resultar un poderoso incentivo para la recopilación de datos fiables sobre la pesca.

De este modo, la ordenación en base al enfoque precautorio adopta una previsión prudente para evitar situaciones perjudiciales, considerando que los cambios en los sistemas pesqueros son difíciles de controlar y poco comprendidos. Para abordar este enfoque es necesario establecer marcos jurídicos y sociales de ordenación para las pesquerías. Sin embargo, estos requisitos no se dan en la actualidad en Guinea Bissau, siendo conveniente establecer normas para controlar el acceso a las pesquerías, así como aquellos requisitos necesarios para trabajar los datos y los procesos para planificar la ordenación pesquera en el país.[671] Estos planes de ordenación deben constituir una previsión cautelosa, teniendo en cuenta las futuras consecuencias derivadas de dichos planes. No obstante, impulsar planes de ordenación puede requerir mucho tiempo, por tanto, la parte jurídica y social de la ordenación necesita tener medidas transitorias que aseguren los recursos hasta implantar dichos planes.[672]

Además, la dificultad de hacer predicciones en la pesca nos muestra que la incertidumbre está siempre presente y es un concepto fundamental de la ordenación pesquera. Por ello, el enfoque precautorio conforma un elemento necesario para incorporar la incertidumbre a la toma de decisiones, en base a la prudencia. Sin embargo, aunque la incertidumbre es una parte fundamental de la realidad, la experiencia debería permitir mejorar la capacidad para tomar decisiones, razón por la cual, la ordenación adaptativa puede suponer un instrumento valioso dentro de un proceso encaminado hacia el EEP. El concepto de ordenación adaptativa ha sido

---

[670] Como ejemplos de incentivos perversos, se pueden citar: "los subsidios que conducen a inversiones excesivas en capacidad de pesca en una pesquería en la cual el esfuerzo no ha podido ser controlado mediante intervenciones de ordenación; los programas de recompra de embarcaciones que permiten que las sumas recaudadas por la venta de unidades viejas se reinviertan en la compra de buques modernos, con el consiguiente incremento de capacidad pesquera; las regulaciones contradictorias que conducen a las personas a ignorar las leyes por completo; las leyes que conllevan numerosos efectos negativos no buscados, tales como la prohibición de venta de las capturas incidentales, y el aumento de los descartes; y los alicientes proporcionados por el gobierno para el uso de métodos de pesca que producen intensos impactos negativos en el ecosistema". Vid. FAO. Dimensiones humanas en el enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., pp. 51-52.

[671] Entrevista realizada en abril de 2012 en Guinea Bissau, a Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal.

[672] Vid. FAO. Enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies. Preparado por la Consulta Técnica sobre el Enfoque Precautorio para la Pesca de Captura (incluidas las introducciones de especies). Lysekil, Suecia, 6-13 de junio de 1995. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 2. Roma, FAO. 1997. Párrafos 19 y 20.

elaborado como método para tomar de decisiones en situaciones dominadas por la incertidumbre. Se trata de un proceso que tiene por objeto optimizar la toma de decisiones y reducir la incertidumbre a lo largo del tiempo.[673]

La FAO entiende por ordenación adaptativa como una técnica de aprendizaje por la práctica que, junto al enfoque precautorio, conforma un procedimiento válido para abordar la incertidumbre al aplicar el EEP en un sistema pesquero complejo. La ordenación adaptativa no es una herramienta única, sino una aproximación a todo el sistema de ordenación relacionado con el EEP, donde los procesos de adaptación se pueden incorporar a la ordenación en todo momento, desde la fase de elaboración hasta la de evaluación de las pesquerías y la puesta en ejecución. Una característica de la ordenación adaptativa es su robustez, es decir, que se han de elegir aquellas medidas que, siendo de menor incertidumbre, producen resultados aceptables aun cuando los conocimientos sobre la pesquería y el ecosistema son limitados. Para que el proceso de ordenación adaptativa sea eficaz, es esencial que el enfoque que guía la ordenación, incluidos los eventuales experimentos y sus resultados, estén bien documentados. Así, el proceso de ordenación adaptativa permitirá ajustar los sistemas relacionados con el EEP y mejorarlos en el tiempo, a medida que se llega a disponer de nuevas experiencias y conocimientos. Además, la cultura institucional y las estructuras organizativas deben ser configuradas de tal manera que acepten el aprendizaje adaptativo.[674]

Para aplicar un procedimiento de ordenación adaptativo es necesario un sistema de seguimiento capaz de aportar información sobre los componentes normativos y de gestión que forman parte del EEP. Por tanto, habrá que definir los indicadores y puntos de referencia necesarios. La FAO llegó a elaborar orientaciones para el diseño de indicadores de desarrollo sostenible en la pesca, basados en el "Sistema de Referencia del Desarrollo Sostenible", y que pueden servir para el marco de seguimiento del EEP.[675] Por tanto, es necesario disponer de indicadores para los distintos niveles del proceso del EEP de acuerdo con las metas, objetivos, estrategias, plan de gestión y la ejecución de dicho enfoque.[676]

Por otra parte, la pesca artesanal en países como Guinea Bissau, caracterizada por tener múltiples lugares de desembarque, emplazamientos remotos, o la actividad basada en la subsistencia, plantea una serie de desafíos en cuanto a la compilación y utilización de la información. La orientación de las políticas hacia la descentralización de la responsabilidad de la ordenación y la importancia que se concede a la pesca artesanal para la mitigación de la pobreza exigen que se mejoren los datos e información necesarios y la forma en cómo se obtiene y utilizan dichos datos. Además de una investigación más apropiada, es necesario

[673] Vid. FAO. Ordenación pesquera. Dimensiones humanas en el Enfoque de Ecosistemas en la Pesca, op. cit., pp. 3 y 54-56.
[674] Vid. FAO. El enfoque ecosistémico en la pesca, op. cit., p. 55 y Figura 1.
[675] La FAO sugiere el uso de un Sistema de referencia del desarrollo sostenible. Los indicadores relacionados con este sistema contemplan cinco etapas: i) la determinación de criterios, es decir los componentes cuyo comportamiento puede ser descrito mediante indicadores y puntos de referencia respecto a metas y objetivos definidos; ii) la elaboración de un marco conceptual de organización de los indicadores; iii) la determinación de los indicadores y puntos de referencia necesarios para evaluar los progresos hacia las metas y objetivos; iv) el examen de la viabilidad, la disponibilidad de datos, el coste y otros factores que determinan la aplicabilidad de los indicadores; y v) la documentación de los métodos empleados para calcular o especificar los indicadores. Vid. FAO. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, No 8. Roma: FAO, 2000, 68 pp.
[676] Existen dos tipos de indicadores: los indicadores de resultados, que miden el grado en que se han conseguido las metas y objetivos, y los indicadores de proceso que determinan la eficiencia de los procesos puestos en marcha para conseguir los resultados buscados. El propósito de los indicadores es evaluar si las medidas de gestión han producido el efecto deseado en el sistema pesquero y en el ecosistema, y si se ha hecho de forma eficiente. Vid. FAO. El enfoque ecosistémico en la pesca, op. cit., apartado 4.1.4 que determina como fijar los objetivos generales de la pesquería y las formas de elaborar los objetivos operacionales a partir de los objetivos generales, así como el proceso de selección de indicadores y puntos de referencia para cada objetivo operacional. Y también, FAO. Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, 2010. cuadro 3, p. 58., que muestra algunos ejemplos de criterios de selección de indicadores para diferentes aspectos del EEP.

elaborar estrategias de comunicación para aumentar la difusión de la información relacionada con la pesca artesanal y su contribución a la seguridad alimentaria.[677]

Por tanto, la meta primordial de una ordenación pesquera adaptativa debe ser el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros. Estas metas pueden ser biológicas, ecológicas, económicas y sociales. Las dos primeras suelen ser limitaciones para lograr los beneficios económicos y sociales que se esperan obtener. Sin ellas, no se podrá saber cómo funciona una pesquería, llevando a tomar decisiones sobre la marcha y fomentando así la generación de conflictos cuando las comunidades luchan por tener mayor participación en los beneficios. Esto se suele ver con frecuencia y una de las causas en la ineficiencia de la ordenación pesquera es la ausencia de objetivos bien definidos y concretos.[678] Sin embargo, a pesar de que las metas son un avance importante en el proceso de ordenación, éstas tienen limitaciones de aplicación. Por una parte, tienen problemas de alcance, ya que es poco probable reducir los impactos de la pesquería sobre el ecosistema y al mismo tiempo aumentar los ingresos. Por otra, las metas suelen ser poco precisas para ayudar al gestor pesquero, lo que puede dejar en manos de éste la toma de decisiones. Por tanto, habrá concretar mejor las metas a través de objetivos operacionales, ya que son más precisos y se diseñan de forma que sean alcanzables en las pesquerías a las que van destinados.[679] Con este tipo de objetivos es posible para el administrador de la ordenación pesquera, comprobar si se están cumpliendo o no y, en consecuencia, si la estrategia de ordenación es apropiada. Una vez formulados los objetivos operacionales, procede diseñar la estrategia de ordenación, compuesta por diversas medidas de ordenación, destinadas a lograr esos objetivos.

Por último, la existencia de formas tradicionales de pesca artesanal en países como Guinea Bissau, deberían ser reconocidas e incluidas en los planes de ordenación pesquera. Para ello, es fundamental crear mecanismos de descentralización que ayuden a aplicar los planes de ordenación pesquera adaptativos y las medidas de gobernanza necesarias para llevarlos a cabo. Por tanto, las instituciones responsables del país y las partes interesadas deben compartir cada vez más las responsabilidades de gestión. No obstante, la gobernanza de la pesca artesanal será tratada en el capítulo VI.

5.3 LA ORDENACIÓN PESQUERA Y LA MITIGACIÓN DE LA POBREZA

5.3.1 La pesca artesanal y la escasa presencia en los instrumentos internacionales

La pesca artesanal hace una importante contribución a la sociedad, proporcionando alrededor de la mitad de las capturas de pescado del mundo destinadas al consumo humano, mientras que el resto procede de las actividades pesqueras industriales. Las capturas realizadas por los pescadores artesanales se destinan al consumo humano, mientras que alrededor de un tercio del pescado capturado por la pesca industrial se transforma en harina de

[677] Entrevista realizada en abril de 2007 a Malam Mané, jefe del servicio de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de Pesca de Guinea Bissau; MAHON, R. Does fisheries science serve the needs of managers of small stocks in developing countries? Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences 54, 1997, pp. 2207-2213; y BERKES, F., MAHON, R., MCCONNEY, P., POLLNAC, R., POMEROY, R. Managing small-scale fisheries, alternative directions and methods. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

[678] Algunos ejemplos de metas en cada una de estas categorías incluyen: "i) mantener las especies objeto de la pesca a niveles iguales o mayores que los niveles necesarios para asegurar su continua productividad (biológica); ii) reducir al mínimo los impactos de la pesca sobre el ambiente físico y las especies no objetivo (captura incidental) y dependientes (ecológica); iii) aumentar al máximo los ingresos netos de los participantes en las pesquerías (económica); y iv) aumentar al máximo las oportunidades de empleo para aquellos que dependen de la pesquería para su bienestar (social)". Vid. FAO. Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación, op. cit., pp. 7-9.

[679] Vid. FAO. Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación, op. cit., p. 8 y Capítulo 5.

pescado utilizada como pienso para los animales. La pesca artesanal abastece principalmente los mercados locales y con menor frecuencia a la exportación hacia mercados extranjeros.[680]

Sin embargo, a pesar de que la mayor parte de los pescadores artesanales se encuentran en países en desarrollo, la mayoría suelen vivir en comunidades afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria. Por ejemplo, las CPL de Guinea Bissau se encuentran inmersas en una serie de problemas, como la sobreexplotación y el agotamiento de los recursos pesqueros, la falta de organización, la ausencia fuentes de empleo alternativas, el crecimiento de la población, el uso de artes y aparejos poco selectivos, la contaminación y la degradación de los hábitats, y los conflictos que pueden tener entre ellas y con las flotas de pesca de otros países. Este panorama, visto desde la perspectiva de la ordenación de la pesca, pone de relieve la necesidad de formular medidas que aseguren la participación de los pescadores en las propuestas de políticas que traten de resolver estos problemas, en la elaboración de las normas necesarias y en los procesos de toma de decisiones sobre la ordenación pesquera. A pesar de toda esta problemática, la pesca artesanal es muy importante para la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza para muchos países en desarrollo, en particular, en Guinea Bissau.[681]

El 70% de los pobres del mundo viven en zonas rurales y la mayoría de los pescadores artesanales son habitantes del medio rural. En consecuencia, los pescadores padecen las consecuencias del aislamiento y la escasa disponibilidad de infraestructuras y servicios públicos. La pesca artesanal tiene además un componente de identidad personal y cultural mayor que en la pesca industrial que se percibe como un medio para asegurar la subsistencia, pero también como un modo de vida. Muchos pescadores se integran intensamente en su actividad pesquera, pero este grado de integración puede producir resistencias a cambios necesarios, planteando problemas a los responsables de la ordenación pesquera.[682]

Si comparamos la pesca artesanal con la pesca industrial, la primera, además de la importante contribución a la seguridad alimentaria, los métodos usados suelen ser más sostenibles que en la pesca industrial. A pesar de que los pescadores artesanales ejercen una presión sobre las poblaciones a veces problemática, en general están implicados en menos casos que los pescadores industriales en el agotamiento de los stocks de peces, normalmente debido a que utilizan tecnologías menos agresivas. A diferencia de los pescadores industriales que se dedican a una o pocas especies, los pescadores artesanales dedican su actividad a la captura de distintas especies. Además, estos pescadores suelen trabajan cerca de la costa y no suelen desplazarse con facilidad a otras pesquerías en el caso de sobreexplotación de las poblaciones de peces de las que dependen, por lo que suelen estar más motivados para asegurar que sus stocks se mantengan en buena salud.[683]

Además, si asociamos la pobreza con la ordenación de la pesca en el ámbito pesquero artesanal, se concluye que es preciso cambiar la forma de ordenar sus pesquerías al objeto de mejorar las vidas de los pescadores en este sector. Tal como se señaló en el capítulo II, la pobreza, identificada como un fenómeno complejo, es en parte el resultado de una ordenación pesquera inadecuada y, a su vez, una limitación para mejorar la ordenación de la pesca. Esta limitación, viene dada por la exclusión de la explotación pesquera a personas que viven en

[680] Entrevistas realizadas en abril de 2007 a Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal; y Malam Mané, jefe del servicio de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de Pesca de Guinea Bissau. Ver también FAO. Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria y Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación. Documento WFS 96/3, Roma: FAO, 1996.

[681] Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 10. Roma, FAO, 2006. p. v.

[682] Ibíd., p. 39.

[683] Vid. McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 401. ROMA: FAO, 2002, pp. 9 y ss.

situación de supervivencia y no tienen otras fuentes posibles de alimentos y medios de subsistencia. De este modo, si no se procede a realizar una ordenación adaptada a la pesca artesanal, en una situación en que la demanda del recurso es mayor que la capacidad de reproducción del mismo, se llegará de manera inevitable al agotamiento de las poblaciones de peces y a la reducción de los beneficios que provienen de este importante sector.

Por otra parte, la pesca artesanal tiene escasa presencia en los instrumentos internacionales. Para ello, hay que recurrir al soft-law pesquero formado principalmente por el Código de Conducta que suele proporcionar, en general, principios y normas para la pesca.[684] El artículo 3.1 exige que éste sea interpretado y aplicado de conformidad con la CONVEMAR y de manera compatible con las disposiciones pertinentes del Acuerdo de Nueva York.[685] Por lo general, existe un pobre reconocimiento de la pesca artesanal a nivel internacional. Por tanto, los pescadores artesanales necesitan intervenir en el proceso de elaboración de las normas que atañen a la pesca. De esta manera se podrán reducir los conflictos si la legislación atiende a las necesidades de estos pescadores en situación de pobreza, aportándoles un grado de legitimidad. Esta participación debería realizarse a nivel nacional y local, ya que no debe existir una legislación sobre la pesca local aislada de la legislación pesquera general.

En definitiva, el artículo 3 del Código de Conducta reconoce que un Estado tiene la obligación de cumplir un compromiso internacional solamente si dicho compromiso está incluido en un acuerdo internacional vinculante o forma parte del derecho internacional. Por ejemplo, la legislación específica sobre cuestiones de migración, aunque no se refiera directamente a la pesca, es importante para muchas pesquerías artesanales donde es común la migración de los pescadores, especialmente de África Occidental. Estos pueden tener la necesidad de emigrar para reducir su vulnerabilidad o como mecanismo de supervivencia debido a las dificultades para la subsistencia individual o familiar. Por ello, habrá que asegurar que cuando trabajen en un país que no es el suyo gocen de los derechos de acceso al apoyo social, a la atención de la salud y a la educación. En resumen, a pesar del tímido avance que representan las últimas directrices de la FAO de 2014, sobre la pesca artesanal, este sector sigue estando ausente en los instrumentos internacionales, lo que pone de manifiesto crear un marco jurídico internacional que regule la actividad artesanal de la pesca, especialmente por su importancia social y económica para los países en desarrollo como Guinea Bissau.

5.3.2 La integración de las directrices para una pesca artesanal sostenible

5.3.2.1 Consideraciones generales

Tal como se viene afirmando, la pesca artesanal desempeña un papel fundamental en la seguridad alimentaria y produce casi la mitad del pescado que se consume a nivel mundial, siendo la mayor parte consumida por los países en desarrollo. Además, muchas comunidades pesqueras locales de estos países necesitan atender sus necesidades sociales, económicas y culturales lo que les lleva a depender de la pesca para su subsistencia, necesitando, por tanto, promover una gestión responsable en sus pesquerías. Sin embargo, a pesar de su importancia, la mayor parte de los pescadores artesanales se encuentran apartados de la toma de decisiones

[684] Uno de sus objetivos contempla el promover la contribución de la pesca a la seguridad alimentaria y a la calidad de la alimentación otorgando prioridad a las necesidades nutricionales de las comunidades locales. Art. 2 (f) del CCPR. Y reconoce también en uno de sus principios generales que, la ordenación de la pesca debería fomentar el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en cantidad suficiente para las generaciones presentes y futuras, en el contexto de la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza, y el desarrollo sostenible. Las medidas de ordenación deberían asegurar la conservación no sólo de las especies objetivo, sino también de aquellas especies pertenecientes al mismo ecosistema o dependientes de ellas o que están asociadas con ellas. Art. 6.2. del CCPR.

[685] Especialmente en lo referente al artículo 3.2, apartado a) del Acuerdo de Nueva York.

a nivel local, nacional y regional, y existe una gran incertidumbre sobre los datos reales de la pesca debido a la ausencia de una base estadística efectiva, cuyas estimaciones dejan claro, en cualquier caso, que se trata de un sector demasiado importante como para ser ignorado.[686]

La pesca artesanal representa un subsector diverso y dinámico caracterizado por la migración estacional y firmemente arraigado a las comunidades pesqueras locales, respondiendo a vínculos históricos como los valores, las tradiciones, la pesca de subsistencia, y las mujeres representan un papel relevante, sobre todo en las actividades posteriores a la captura. Para estas comunidades la pesca representa una forma de vida y muchos pescadores, incluidos los grupos vulnerables, dependen directamente del acceso a los recursos pesqueros. Por esta razón, ante la necesidad de un instrumento internacional que ofreciera unos principios y orientaciones para abordar la problemática de la pesca artesanal, la FAO ha adoptado la iniciativa de elaborar unas directrices internacionales para la pesca artesanal, y en junio de 2014 llegó a aprobar las Directrices voluntarias para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, representando así el primer instrumento acordado en el plano internacional dedicado íntegramente la pesca artesanal que hasta ahora había estado postergado. Estas Directrices sobre la pesca en pequeña escala (Directrices PPE) están centradas en las necesidades de los países en desarrollo, abarcando tanto la pesca como las actividades relacionadas, y tratan de impulsar el papel vital de los pescadores artesanales en la contribución a la seguridad alimentaria, promoviendo los derechos humanos y salvaguardando un uso sostenible de los recursos pesqueros de los que dependen para su subsistencia. Sin embargo, a pesar de que los Estados miembros de la FAO llegaron a acordar estas directrices, no existe una garantía de que se lleven a la práctica ya que a menudo un país puede adoptar un acuerdo internacional pero sin un plan para poner en práctica los compromisos derivados de dicho acuerdo.[687]

Estas directrices tienen un amplio enfoque que va desde medidas para mejorar los sistemas de gobernanza de la pesca y las condiciones de trabajo, a recomendaciones sobre cómo los países pueden ayudar a los pescadores artesanales a reducir las pérdidas y el desperdicio post-captura. En otras palabras, representan una herramienta que promoverá el impulso de políticas nacionales para ayuden a los pescadores a prosperar, desempeñar un papel más activo para garantizar la seguridad alimentaria, promover una nutrición adecuada y erradicar la pobreza. Su objetivo es proporcionar asesoramiento y recomendaciones sobre su aplicación, establecer principios y criterios, e información para ayudar a los Estados y a las partes interesadas a lograr una pesca responsable y sostenible. Por tanto, estas directrices tratarán de ser una guía para que las pesquerías artesanales sean sostenibles y promuevan, entre otras cosas: derechos de acceso que distribuyan de manera equitativa los beneficios, manteniendo un equilibrio entre la responsabilidad de conservar el recurso y la adopción de prácticas que permitan a los pescadores pescar dentro de niveles óptimos de conservación a largo plazo; incluir a las comunidades pesqueras, procesadores y comercializadores del pescado, particularmente a las mujeres, en el diseño, planificación y aplicación de planes de ordenación pesquera y su inclusión en la cadena de valor; erradicar la pobreza y mejorar la situación socioeconómica de los pescadores en el contexto de una ordenación pesquera sostenible; lograr una ordenación responsable de conformidad con el Código de Conducta y los instrumentos conexos; proporcionar orientación para elaborar políticas y marcos jurídicos

[686] Vid. FAO. Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, 31ª sesión del Comité de Pesca de FAO, Roma, 9-13 de junio de 2014.
[687] Vid. RAUSTIALA, K., VICTOR. DG. Conclusions. In The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice, eds. VICTOR, DG., RAUSTIALA, K., SKOLIKOFF, B. Cambridge, Mass: The MIT Press, 1989.

participativos que refuercen la gobernanza local y el desarrollo de una pesca artesanal responsable.[688]

Por otra parte, estas directrices no sólo representan un conjunto de recomendaciones, ya que incluyen principios normativos para ser cumplidos por los gobiernos y cuyos destinatarios serán las comunidades pesqueras locales. Además, en el proceso de implementación de estas directrices debe tenerse en cuenta que la pesca artesanal está caracterizada por una enorme diversidad desde el punto de vista ecológico, económico, tecnológico y de organización.[689] Este tipo de pesca suele estar formada por empresas familiares y debe entenderse en relación con la pesca industrial debido a que las dos suelen estar a menudo en conflicto. Mantenerlas separadas puede ser un gran desafío, ya que la pesca industrial no suele respetar las zonas destinadas a la pesca artesanal. Por tanto, estos rasgos exigen un enfoque de gobierno holístico y sistémico, donde lo importante no es tanto su escala sino todo lo que está asociado a su alrededor.[690] En esta dirección, las directrices tienen una amplia perspectiva que intenta abarcar la mayor parte de las características inherentes y conexas. El sistema de organización de la pesca artesanal suele ser sencillo y tradicional, el tipo de tecnología usada suele adaptarse con facilidad a las condiciones ecológicas y sociales dentro de las cuales operan y suele ser un subsector dinámico y en constante cambio.[691] Por tanto, las directrices tratan de mantener un enfoque no sólo destinado a los problemas como la pobreza, sino también por las oportunidades que ofrecen para hacer frente a las preocupaciones sociales como el suministro de alimentos o el empleo.[692] La pesca artesanal va más allá de la generación de sustento para muchas familias, representando un patrimonio cultural y un estilo de vida para quienes viven de ella, de forma que no siempre es una ocupación como último recurso.[693] Por último, la falta de una definición precisa sobre la pesca artesanal, ya analizada en el capítulo II, las Directrices PPE se basan en su extrema diversidad a nivel mundial cuyas características giran alrededor de la tecnología usada, la pesca de múltiples especies, la transformación y comercialización, las comunidades pesqueras locales, el género, la intensidad del trabajo, las formas organizativas, los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria y la pobreza.[694]

---

[688] Estas Directrices son el resultado de una elaboración participativa que parte de las recomendaciones del Comité de Pesca de la FAO. En este sentido, la FAO llegó a fomentar entre 2010 y 2013 un proceso mundial en el cual participaron más de 4.000 representantes de los gobiernos, los pescadores artesanales, los trabajadores de la pesca y sus organizaciones, los investigadores y otros actores importantes de más de 120 países, con carácter consultivo. Los resultados de estas consultas sirvieron de base para los trabajos de una Consulta técnica de la FAO a fin de llegar a un acuerdo sobre el texto final. La aprobación de las Directrices PPE por el COFI en su 31º período de sesiones celebrado en junio de 2014 representa un logro importante para asegurar una pesca artesanal sostenible. Vid. FAO. Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, op. cit.

[689] Vid. RATNER, B., ALLISON, EH. Wealth, rights, and resilience: an agenda for governance reform in small-scale fisheries. Development Policy Review 30(4), 2012, pp. 371-398; JENTOFT, S., EIDE, A (eds.). Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries. Dordrecht: Springer Science, 2011; y CHUENPAGDEE, R (ed.). Contemporary Visions for World Small-Scale Fisheries. Delft: Eburon, 2011.

[690] Vid. GARCÍA-FLÓREZ, L., MORALES, J., GASPAR, MB., CASTILLA, D., MUGERZA, E., BERTHOU, P., GARCÍA DE LA FUENTE, L., OLIVEIRA, M., MORENO, O., GARCÍA DEL HOYO, JJ., ARREGI, L., VIGNOT, C., CHAPELA, R., MURILLAS, A. A novel and simple approach to define artisanal fisheries in Europe. Marine Policy 44, 2014, pp. 152-159.

[691] Vid. JENTOFT, S. Walking the talk: implementing the international voluntary guidelines for securing sustainable small-scale fisheries. Jentoft Maritime Studies, Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø, Tromsø, Norway, 2014, 16 pp.

[692] Vid. HLPE. Sustainable Fisheries and Aquaculture for Food Security and Nutrition. Rome: A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, 2014.

[693] Vid. ONYANGO, P. Occupation of Last Resort? Small-Scale Fishing in Lake Victoria, Tanzania. In Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries, eds. S Jentoft and A Eide. Dordrecht: Springer Science, 2011, pp. 97-124.

[694] Vid. FAO. Increasing the Contribution of Small-Scale Fisheries to Poverty Alleviation and Food Security, 481. Rome: FAO Fisheries Technical Paper, 2005; Vid. GARCÍA-FLÓREZ, L., et al. A novel and simple approach to define artisanal fisheries in Europe, op. cit.; CHUENPAGDEE, R., LIGUORI, L., PALOMARES, MLD., PAULY, D. Bottom-up, global estimates of small-scale fisheries catches. Vancouver: University of British Columbia Fisheries Centre Research Report

5.3.2.2 El carácter voluntario y el enfoque estratégico de aplicación

Las Directrices PPE están en consonancia con las normas internacionales sobre derechos humanos y se han elaborado como complemento del Código de Conducta de la FAO, y están estrechamente relacionadas con las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, y las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, que muestran a los gobiernos y a otras entidades la forma de mejorar sus políticas de seguridad alimentaria y erradicación de la pobreza, y de avanzar hacia el desarrollo sostenible.[695] Al igual que en estos instrumentos, las Directrices PPE consideran que la realización de los derechos humanos y la necesidad de ocuparse de los grupos vulnerables y marginados deben tener una gran prioridad y alientan a los países, a los agentes de la pesca artesanal y a otras partes interesadas a que consulten también estas directrices así como los instrumentos internacionales y regionales pertinentes, a fin de integrar plenamente las obligaciones, compromisos voluntarios y las orientaciones que sean de aplicación.[696]

Las Directrices se han elaborado mediante un proceso participativo y de consulta, integrado por representantes de las comunidades pesqueras artesanales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), gobiernos, organizaciones regionales y otros interesados, teniendo en cuenta una amplia gama de principios rectores fundamentales, tales como la sostenibilidad económica, social y ambiental, la igualdad y la ausencia de discriminación; el respeto de las culturas; la transparencia; la consideración de que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes; la participación y la inclusión; la rendición de cuentas y el imperio de la ley.[697] Sin embargo, las directrices son de carácter voluntario, lo que lleva a que los Estados pueden optar por ignorarlas. Aunque las OSC llegaron a pedir que estas directrices fueran vinculantes, tal vez no debe ser impuesto a los Estados ya que no pueden ser considerados legalmente responsables si deciden ignorar o desviarse de ellas. En la construcción de este instrumento internacional, jugaron un papel relevante las dos consultas técnicas de mayo de 2013 y febrero de 2014, en las cuales un comentario presentado por la Secretaría de la FAO también solicitaba que dichas directrices fueran vinculantes. Esto habría cambiado la situación jurídica de este instrumento internacional, haciendo probablemente más difícil para los Estados miembros que llegaran a aprobarlas. No hay más que ver el Código de Conducta y las directrices señaladas anteriormente que tampoco son vinculantes, haciendo más fácil para los Estados dar su consentimiento al tener la opción de no aplicación.[698] Además, en el caso de que estas directrices adoptaran la forma de una convención de las Naciones Unidas, el proceso de negociación sería mucho más larga y exigente, pero también tendría una aplicación más fácil.

La cuestión voluntaria de las directrices, presente implícitamente, permite hechos como no establecer una definición de la pesca artesanal y la forma en que se debe aplicar en un

14(8), 2006, 110 pp.; y GEERTZ, C. Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture. In The Interpretation of Cultures: Selected Essays. New-York/N.Y./USA: Basic Books, 1973, pp. 3-30.

[695] Vid. FAO. Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, Roma, FAO, 2012; y FAO. Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones de noviembre de 2004, Roma, FAO, 2005.

[696] Vid. FAO. Consulta técnica sobre las directrices internacionales para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala.TC-SSF/2013/2. Roma, FAO, 20-24 de mayo de 2013.

[697] Vid. FAO. Sostenibilidad de la pesca en pequeña escala: información actualizada sobre la elaboración de las directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (las Directrices PPE). COFI/2014/3. 31º período de sesiones. Roma, 9-13 de junio de 2014.

[698] Vid. JENTOFT, S. Walking the talk: implementing the international voluntary guidelines for securing sustainable small-scale fisheries, op. cit.

contexto nacional, creando flexibilidad en cuanto a su interpretación y, por tanto, en su implementación. De este modo los países pueden decidir por sí mismos que aspectos de las directrices son relevantes o pertinentes para sus pesquerías. Esto permitirá un espacio para la interpretación de definiciones como la pobreza que a través del tiempo ha sufrido cambios considerables, ya que partiendo de un enfoque centrado en los ingresos pasó a incluir posteriormente aspectos como la salud, la educación y el empoderamiento.[699] Los pescadores artesanales no son necesariamente los más pobres en términos de ingresos y de subsistencia, pero a menudo son pobres en términos de estas variables.[700] Así, la pobreza también es relativa ya que los pescadores pueden ser privados al acceso en comparación con otros sectores productivos de su país, pero no en un sentido absoluto, como pasa en los países desarrollados. Pueden ser pobres porque son vulnerables o porque están marginados. Si estos términos fueran más elaborados en las directrices, los países desarrollados tal vez las encontraran propicias para sus propias pesquerías artesanales.[701]

Por otra parte, las Directrices PPE deberán aplicarse de conformidad con los sistemas jurídicos nacionales y sus instituciones. Esto podría llevar a la necesidad de reformar los textos legales internos, evitando que se llegue a la cómoda decisión de decir que estarán de conformidad con las leyes nacionales existentes, eliminando así el riesgo de que su aplicación termine con una reforma insignificante. Por ejemplo, el enfoque de los derechos humanos en la gobernanza de la pesca debería ir más allá que la mera percepción de los derechos de propiedad como herramienta de gestión de la pesca. Normalmente el centrase tan solo en aspectos basados en derechos de pesca para defender la propiedad, tiende a excluir a los grupos de pescadores más pobres y vulnerables. De este modo, en la aplicación de estas directrices deberían adoptarse medidas que traten de mejorar la sostenibilidad y el desarrollo de los recursos humanos en la gestión de la pesca artesanal.[702] Por tanto, uno de los retos importantes en el traslado de estas directrices al derecho interno de los Estados está en su implementación, ya que su aplicación no será una transición sencilla.

Por último, ante la dificultad de poner en práctica este instrumento internacional, el Comité de Pesca de la FAO llegó a refrendar en junio de 2014 una propuesta de medidas que tienen por objeto un enfoque estratégico para la aplicación de las directrices, adoptando una perspectiva inclusiva de búsqueda de consenso, basándose en un proceso participativo y estableciendo asociaciones a nivel nacional y local, en la esfera de la sensibilización, el apoyo a las políticas y la creación de capacidad. Además, propone establecer un programa de asistencia mundial que abarque cuatro tipos de actividades principales. La primera enfocada a "la sensibilización, conocimiento y divulgación" debido a que las directrices solo podrán llevarse a la práctica si las partes interesadas toman conciencia de su existencia y entienden su

[699] Vid. BÉNÉ, C. When fishery rhymes with poverty: a first step beyond the old paradigm on poverty in small-scale fisheries. World Development 31(6), 2003, pp. 949-975.

[700] Vid. BAVINCK, M. Investigating poverty through the lens of riches: immigration and segregation in Indian capture fisheries. Development Policy Review 32(1), 2014, pp. 33-52; y KURIEN, J., WILLMANN, R. Special Considerations for Small-Scale Fisheries Management in Developing Countries. In A Fishery Manager's Guidebook, eds. KL Cochrane and SM García. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

[701] Vid. JENTOFT, S., MIDRÉ, G. The Meaning of Poverty: The Conceptual Issues in Small-Scale Fisheries. In Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries, eds. JENTOFT, S., EIDE, A. Dordrecht: Springer Science, 2011, pp. 43-70; e ISLAM, MM. Living on the Margin: The Poverty-Vulnerability Nexus in the Small-Scale Fisheries of Bangladesh. In Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries, eds. JENTOFT, S., EIDE, A. Dordrecht: Springer Science, 2011.

[702] Vid. ALLISON, EH., RATNER, BD., ÅSGÅRD, B., WILLMANN, R., POMEROY, R., KURIEN, J. Rights-based fisheries governance: from fishing rights to human rights. Fish and Fisheries 13, 2012, pp. 14-29; y WILLMANN, R., WESTLUND, K., MCINERNEY, T. A Human Rights-Based Approach in Small-Scale Fisheries-a Quest for Development as Freedom. Paper Presented at the Mare Conference VII: People and the Sea. Amsterdam: University of Amsterdam. June 26-28, 2013.

contenido. La segunda "fortalece el vínculo entre ciencia y política, con el intercambio de conocimientos y el apoyo a la reforma de las políticas" para entender mejor la importancia de la pesca artesanal y su contribución a la seguridad alimentaria a través de la generación datos, fomentando la colaboración entre la investigación sobre la gobernanza de la pesca y el desarrollo, y el apoyo para reformar el marco jurídico más acorde con estas directrices. La tercera trata el "empoderamiento de las partes interesadas mediante la creación de capacidad y el fortalecimiento institucional" cuyo desarrollo debe ser la columna vertebral de la implementación para lograr que los profesionales y las comunidades de pesca puedan tomar las riendas del futuro del sector y de su propia subsistencia. Para ello, será necesario analizar las estructuras y modalidades organizativas necesarias para lograr una representación justa y efectiva. En cuarto figura el abordar las "cuestiones coordinación y el seguimiento de los avances logrados", siendo necesario para ello el papel de la FAO en el proceso de desarrollo, supervisión y puesta en práctica de las directrices. No obstante, el programa de asistencia mundial necesitará complementarse con la colaboración y el respaldo de otras iniciativas para poder tener éxito y poder alcanzar resultados sustentables.[703]

5.3.2.3 La implementación de las Directrices PPE y sus obstáculos

Las directrices necesitan estar supervisadas en su aplicación por un órgano con experiencia suficiente en este tipo de tareas. En este sentido, la FAO y las OSC pueden ser las instituciones adecuadas para controlar los recursos legales, financieros y técnicos necesarios que deben contribuir a su implementación, que no debería realizarse necesariamente mediante un proceso de arriba hacia abajo. Este proceso suele ser la tendencia habitual en muchos países, incluida la pesca, y debe dejar paso a formas de gobierno más abiertas e interactivas, donde los interesados tengan un papel más activo de conformidad con los principios del buen gobierno como la equidad, la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas.[704] En realidad, una gobernabilidad interactiva suele presionar a los gobiernos a ser más atentos a los intereses y preocupaciones de los interesados. De este modo, si la aplicación de las directrices depende de la legitimidad y de la confianza que los interesados tienen en el gobierno, el proceso de implementación debe ser interactivo, ya que la participación tiende a aumentar la cooperación de las partes interesadas y el cumplimiento.[705] Por tanto, será fundamental que las OSC, la comunidad académica y las partes involucradas en el desarrollo de las directrices actúen para evitar una implementación clásica de arriba hacia abajo.

La implementación de estas directrices suele estar sujeta a tres obstáculos: el obstáculo legislativo, el burocrático y el relacionado con la creación de consenso.[706] El primero puede variar de un país a otro y la legislación interna de un Estado puede verse ante la necesidad de acomodarse a los cambios que sugieren dichas directrices.[707] El segundo resulta más

[703] Vid. FAO. Sostenibilidad de la pesca en pequeña escala: información actualizada sobre la elaboración de las directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (las Directrices PPE). COFI/2014/3. 31º período de sesiones. Roma, 9-13 de junio de 2014.

[704] Vid. BEVIR, M. The SAGE Handbook of Governance. London: Sage Publications Inc, 2011; BAVINCK, M., CHUENPAGDEE, R., JENTOFT, S., KOOIMAN, J (eds.). Governability of Fisheries and Aquaculture. Theory and Applications. Dordrecht: Springer, 2013; BELLAMY, R., PALUMBO, A (eds.). From Government to Governance. Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2010; y HILL, M., HUPE, P. Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance. London: Sage Publications Ltd; 2009.

[705] Vid. JAGERS, S., BERLIN, D., JENTOFT, S. Why Comply? Attitudes towards harvesting regulations among Swedish fishers. Marine Policy 36, 2012, pp. 969-976.

[706] Vid. REIN, M., RABINOVITZ, FF. Implementation: A Theoretical Perspective. In American Politics and Public Policy, ed. WD Burnham and M Wagner Weinberg. Cambridge, Mass: The MIT Press, 1987; y JENTOFT, S. Walking the talk: implementing the international voluntary guidelines for securing sustainable small-scale fisheries, op. cit.

[707] Por ejemplo, existen casos donde se produjeron reformas de la gobernanza de la pesca para mejorar los derechos de los pescadores artesanales llevadas a cabo en países como Sudáfrica. Vid. SOWMAN, M., SUNDE, J., RAEMAEKERS, S.,

complicado al no existir garantías de que el proceso de implementación supere el obstáculo burocrático, ya que las exigencias burocráticas no siempre son propicias para una aplicación efectiva. De este modo, las políticas pueden no llegar a los más pobres y marginados, es decir, a aquellos en los que las directrices tienen especialmente en cuenta. Por último, el tercer obstáculo puede residir en la propia industria y las demás partes interesadas que pueden no estar de acuerdo con la idea de que la pesca artesanal tenga una atención especial. En este sentido, sin el consenso necesario, la aplicación de las directrices puede llegar a estancarse ya que los actores más poderosos pueden tratar de llevar las directrices a su propio terreno. Por ello, la aplicación debe ser sensible a las diferencias de poder entre las partes interesadas, tal como puede darse entre los armadores y tripulantes de las embarcaciones, siendo necesario así una participación amplia y transparente en el proceso de implementación.[708] En consecuencia podemos decir que la implementación es un proceso con resultados inciertos, sobre todo en la pesca artesanal donde tiende a estar politizada.[709] Por tanto, el desarrollo institucional debe formar una parte integral del proceso de aplicación en muchos casos.[710]

En conclusión, el verdadero desafío de las Directrices PPA está en el reconocimiento oficial por parte de los Estados costeros y en su posterior implementación, ya que sólo serán eficaces si sus disposiciones se ponen en práctica. Los países en desarrollo tienen diferencias sustanciales en el contexto institucional y político y sus preferencias difieren de unos a otros. Estos países no tienen la misma capacidad para actuar, cuyos gobiernos a veces carecen de estabilidad para poder implementar determinadas políticas públicas, y en algunos casos, podemos estar ante Estados fallidos. De este modo, si estos Estados carecen de capacidad para aplicar su propia legislación, difícilmente podrán adoptar estas directrices. Por tanto, la implementación en los países en desarrollo será lenta y gradual, y puede que tarden años en surtir un efecto completo, aunque su implementación puede ser un proceso continuo y adaptativo por tratarse de un subsector dinámico. Así, será necesario desarrollar capacidades a todos los niveles para ayudar a implementar estas directrices.[711]

En consecuencia, a pesar de la importancia de estas directrices para muchas comunidades de pescadores artesanales en países como Guinea Bissau, continúan estando marginadas y a menudo se encuentran en zonas remotas con acceso limitado a los mercados, a los servicios sanitarios, a la educación y a otros servicios sociales, y los pescadores tienen dificultades para hacer oír su voz, enfrentándose a una serie de retos como las condiciones de trabajo inseguras e insalubres, falta de infraestructuras, la degradación ambiental que amenaza los recursos de los que dependen para su subsistencia y las luchas de poder en condiciones desiguales. Por tanto, la implementación de planes de ordenación pesquera, las medidas de control y vigilancia de la pesca y la investigación de las pesquerías, siguen siendo las debilidades principales de este país y de la mayoría de los Estados en desarrollo. Por ello, será necesario contar con el apoyo y colaboración de los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones

---

SCHULTZ, O. Fishing for equality: policy for poverty alleviation for south. Africa's small-scale fisheries. Marine Policy 46, 2014, pp. 31-42.

[708] Vid. JENTOFT, S. In the power of power. The understated aspect of fisheries and coastal management. Human Organization 66(4), 2007, pp. 426-437.

[709] Vid. RAUSTIALA, K., DG VICTOR, DG. Conclusions. In The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments, op. cit.

[710] Vid. KALIKOSKI, D., FRANZ, N. Strengthening Organizations and Collective Action in Fisheries. A way forward in implementing the International Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries. Rome: FAO Fisheries and aquaculture proceedings, No. 32, 2014.

[711] Vid. THORPE, A., WHITMARSH, D., NDOMAHINA, E., BAIO, A., M KEMOKAI, M. Fisheries and failed states; the case of Sierra Leone. Marine Policy 33, 2009, pp. 393-400; y CARBONETTI, B., POMEROY, R., RICHARDS, DL. Overcoming the lack of political will in small scale fisheries. Marine Policy 44, 2014, pp. 295-301.

regionales, las instituciones de crédito, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, para que su puesta en práctica tenga éxito.[712]

5.3.3 La ordenación como instrumento para mitigar la pobreza

Una buena gestión de la ordenación pesquera puede contribuir al aumento de los beneficios destinados a los pescadores, y de forma indirecta, a los beneficios generales para la sociedad. A pesar de las referencias y documentos que pueden servir de guía en la elaboración de planes de ordenación basados en el EEP, existe escasa presencia de instrumentos y trabajos alrededor de una ordenación pesquera específica para la pesca artesanal. Por esta razón, interesa estudiar la ordenación pesquera enfocada a este tipo de pesca con especial incidencia en entornos afectados por la pobreza.[713]

Los responsables para implantar las medidas de ordenación pesquera con frecuencia se enfrentan a cuestiones difíciles al tratar de aplicar medidas concretas. Muchas veces los datos científicos disponibles pueden proponer la reducción de las capturas en situaciones en las que existen fuertes presiones sociales y económicas para mantenerlas o incluso aumentarlas. Sin embargo, poner en peligro el recurso por decisiones a corto plazo puede empeorar la situación de los pescadores con escasos recursos a medio o largo plazo. Por ello, cuando se tomen medidas que afectan al sostenimiento de la pesca se deben estudiar las formas en cómo reducir las presiones sociales y económicas antes de tomar decisiones que pongan en peligro los recursos pesqueros de los que dependen estos pescadores.[714] Por tanto, la ordenación pesquera debe servir de herramienta para medir la interacción entre pescadores y recursos, y englobar una serie de tareas encaminadas a garantizar unos beneficios óptimos. En muchos casos, la demanda de los recursos excede de la capacidad productiva de los mismos, creando condiciones que pueden llevar a la sobrepesca y a la degradación de los ecosistemas. Por ello, la ordenación no debe ser una actividad jerárquica en la que participan gestores y destinatarios de dicha ordenación. Por lo contrario, las reglamentaciones de ordenación tienen legitimidad cuando las comunidades pesqueras participan en la elaboración de las políticas y medidas de ordenación, llegando a considerar esas políticas y medidas como propias.[715]

Por otra parte, los sistemas participativos del control sometido a consenso forman una medida alternativa a un enfoque basado en la reglamentación coercitiva que, en realidad, suelen ser más costosos. Dichos sistemas son más eficaces en función del coste y tienen más probabilidades de abarcar todas las cuestiones sociales, económicas y ecológicas que deben tenerse en cuenta para una ordenación eficaz. Esto puede llevar a que sean muchas las partes interesadas que participen en el desempeño de la ordenación y compartan la responsabilidad para realizar las tareas que constituyen las funciones de dicha ordenación. La FAO suele denominar a tales sistemas "métodos de ordenación en común", entendidos como reforma de la gestión encaminada a mejorar la eficiencia y sostenibilidad de la pesca. Sin embargo, los argumentos en favor de la ordenación en común no sólo se basan en consideraciones de eficiencia económica o sostenibilidad ecológica.[716]

---

[712] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Malam Mané, jefe del servicio de Apoyo al Desarrollo y en abril de 2012 a Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal.

[713] Las publicaciones de la FAO consistentes en Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable sobre la ordenación de la pesca pueden consultarse electrónicamente en: http://www.fao.org/icatalog/inter-e.htm.

[714] Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria, op. cit., pp. 40 y ss.

[715] Vid. FAO. Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación, 2005. Capítulo 7; y FAO. Ordenación pesquera…, op. cit., Sección 3.2.

[716] Vid. FLEWWELLING, P., CULLINAN, C., BALTON, D., SAUTTER, R.P., REYNOLDS, J.E. Recent trends in monitoring, control and surveillance systems for capture fisheries. FAO Fisheries Technical Paper, No. 415, Roma: FAO,

Cuando se llega a la situación en que la demanda de una pesquería excede de la capacidad productiva de las poblaciones, es necesario limitar la captura de esos recursos. Esta limitación conlleva establecer límites a la pesca, reduciendo las capturas o limitando el esfuerzo, en términos de personas, embarcaciones y artes de pesca. Esta actuación, conlleva la necesidad de terminar con el acceso libre y gratuito a la explotación pesquera. Esto significa que las personas, cuando utilicen las medidas establecidas, tengan derecho a pescar, mientras que otras, que nos las cumplan queden excluidas. Reconocer los derechos de las comunidades pesqueras es un elemento fundamental para construir un sistema de ordenación pesquera eficaz, proporcionando legitimidad y contribuyendo al cumplimiento de las normas que se establezcan en la ordenación.[717]

Un régimen de ordenación que esté basado en los derechos de la comunidad y que llegue a proteger los derechos de acceso de los pescadores artesanales más desprotegidos, es sin duda una de las mejores medidas que favorecen a los pescadores de muchas pesquerías artesanales. Estos derechos de propiedad, al limitar el acceso a los recursos, contribuyen a reducir el riesgo de sobrepesca, evitando que los pescadores permanezcan en situación de pobreza. Además, cuando este tipo de derechos se conceden a grupos puede aportar un cierto nivel de equidad para la comunidad pesquera, permitiendo que todos tengan acceso a la pesca. En consecuencia, el concepto de derechos de propiedad basados en la comunidad puede resultar muy útil desde la perspectiva de la mitigación de la pobreza en países en desarrollo. Por lo contrario, algunos estudios llegaron a sostener que los derechos de propiedad individuales aumentarían los conflictos y la desigualdad y limitaría el acceso a los pobres.[718]

Por otra parte, los pescadores artesanales se alejan cada vez más de la costa debido al aumento de la presión sobre los recursos pesqueros y a la mejora de las características de sus embarcaciones que les permite aumentar el alcance de su actividad pesquera. Esto lleva a reconocer la importancia de la pesca artesanal en alta mar.[719] Estas actividades pesqueras se realizan en el talud de la plataforma continental, donde el tamaño limitado de los hábitats de los peces implica que las poblaciones son pequeñas, de baja productividad, particularmente vulnerables a la sobreexplotación y a un agotamiento rápido. Los barcos industriales que utilizan artes más poderosas, pueden sobreexplotar un recurso que podría constituir la base de una pesquería sostenible para el sector de la pesca artesanal. Por tanto, no se debería suponer que los barcos industriales son más eficaces que las embarcaciones de pesca artesanal. Existen pruebas que indican que este sector puede actuar en determinadas circunstancias con mayor eficiencia que el sector industrial.[720]

2002, 200 pp.; y LIPTON, M. (ed.). The prisoners' dilemma and case's theorem: A case for democracy in less developed countries? Economy and Democracy, MacMillan Press Ltd., 1985.

[717] Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria, op. cit., pp. 45-47.

[718] Vid. VISWANATHAN, K.K. Community perspectives-Exclusivity of rights. En: SHOTTON, R. (ed.) Use of property rights in fisheries management. Proceedings of the Fish Rights Conference. Fremantle, Western Australia, 11-19 November 1999. Mini-course lectures and core conference presentations. FAO Fisheries Technical Paper, No. 404/1. Roma: FAO, 2000. pp. 307-315.

[719] Sobre este tema se pueden ver los resultados obtenidos en el taller sobre la ordenación de la pesca en pequeña escala en alta mar, como uno de los cuatro celebrados en conjunción con la Conferencia sobre la Pesca en Alta Mar de 2003. Vid. FAO. Report on DEEP SEA 2003, an International Conference on Governance and Management of Deep-sea Fisheries. Queenstown, New Zealand, 1-5 December 2003. FAO Fisheries Report, No. 772, Roma: FAO, 2005, 84 pp.

[720] Hay pocos estudios que hayan analizado comparativamente los rendimientos respectivos de la pesca en pequeña y en gran escala. Uno de los primeros estudios detallados concluyó que el valor añadido por unidad de inversión de capital y el consumo de energía por unidad de pescado capturado en la pesca en pequeña escala son, por término medio, mejores que en la industrial. Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria, op. cit., p. 50. También puede verse a: KURIEN, J., WILLMANN, R. Economics of artisanal and mechanized fisheries in Kerala. A study of costs and earnings of fishing units. Madras, FAO/UNDP Small-Scale Fisheries Promotion in South Asia Project RAS/77/044, Working Paper (34), 1982, 112 pp.

Finalmente, en todo este proceso de ordenación existe una parte central que hace efectiva la ordenación diseñada. Se trata de las instituciones de ordenación que configuran la política mediante la formulación de normas que garantizan su aplicación.[721] Las normas si están arropadas por una legislación adecuada, ayudan a mejorar la representatividad y responsabilidad del sistema de ordenación, incrementando la probabilidad de que los pescadores vean sus necesidades integradas en el proceso de adopción de decisiones.[722]

5.3.4 La ordenación basada en las comunidades pesqueras locales

5.3.4.1 El proceso de ordenación pesquera local

Las comunidades pesqueras plantean complejos desafíos para la ordenación de la pesca. El alto número de participantes y su dispersión a lo largo del litoral, hace que resulte difícil su seguimiento para los responsables de la ordenación, provocando un distanciamiento social y de desconfianza entre éstos y los pescadores. Así, un medio eficaz para mitigar este problema es que los gestores ofrezcan a las CPL oportunidades de participación en la ordenación pesquera, encomendándoles el mayor número posible de actividades. Sin embargo, esto no resulta tal fácil en la práctica, pues aunque los miembros de la comunidad estén dispuestos a participar en tales actividades, les resulta difícil dejar la pesca para poder participar en actividades de ordenación pesquera.

Para abordar medidas de gestión eficaces en las CPL se necesita que los gestores tengan un conocimiento suficiente sobre los componentes sociales, económicos, políticos y culturales de esas comunidades, antes de emprender proyectos y planes participativos. Estos gestores necesitan desarrollar relaciones de trabajo con las personas que representan a las comunidades, y entenderse con las personas elegidas por la propia comunidad. La protección de los derechos de estas CPL para acceder a los recursos debería ser la preocupación principal de los gestores de la pesca. No obstante, este planteamiento puede aportarles complicados dilemas personales o profesionales, como el encontrarse implicados en conflictos de intereses con compañeros de las instituciones que los han promocionado al puesto de trabajo, o aquellos que tienen una autoridad superior. De cualquier modo, lo que hay que promover es la humanización de la ordenación pesquera, para la cual no hay ninguna fórmula sencilla.[723]

Algunas organizaciones internacionales como la FAO han llegado a reconocer desde hace tiempo la necesidad de comprender mejor la dinámica social y cultural de las CPL, para mejorar sus niveles de vida y para lograr ordenar la pesca de un modo más prudente. Esta necesidad ha llegado a ser estudiada entre científicos, académicos, gestores y pescadores, y reconocida en muchas publicaciones. Sin embargo, a pesar de la importancia de afrontar esta realidad, no se han llegado a conseguir hasta la fecha orientaciones que permitan llevarlas a la práctica.[724] En los últimos años surgió una vasta literatura sobre el panorama social y cultural de estas comunidades locales, pero todos estos materiales académicos no han estado accesibles o útiles para la mayoría funcionarios de pesca. Uno de los problemas es debido a

[721] Vid. NORTH, D.C. Institutions, Organizations and Market Competition. Economic History 9612005, Economics Working Paper Archive at WUSTL, 1996, 23 pp. Disponible en: http://econwpa.wustl.edu:80/eps/eh/papers/9612/9612005.pdf).

[722] Vid. FAO. Ordenación pesquera, op. cit., Secciones 1.6 y 4.3; y COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero, op. cit., Capítulo 7.

[723] Entrevista realizada en abril de 2012 a Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal de Guinea Bissau.

[724] La Conferencia Internacional sobre la Contribución Sostenible de Pesca a la Seguridad Alimentaria, celebrada en Kyoto, Japón, en diciembre de 1995, recomendó que se preste atención a los aspectos sociales y culturales para incrementar la seguridad alimentaria, pero dio pocas orientaciones sobre la forma de hacerlo. Por ello, muchos funcionarios de pesca que han deseado mejorar su conocimiento de las sociedades, comunidades y culturas pesqueras no han conocido o no han tenido acceso a orientaciones prácticas para hacerlo.

que esta literatura resulta muy dispar y poco sistemática. De esta forma, ha resultado difícil comparar unos estudios con otros y los gestores de ordenación han mantenido dificultades a la hora de llevar a la práctica las conclusiones que pudieran sacar de esos estudios. Además, parte de esos textos están publicados en idiomas que no alcanzan entender muchos de los responsables de la ordenación pesquera. Pero lo más preocupante de todo esto, es que muchos países en desarrollo como Guinea Bissau ni siquiera conocen la existencia de esta literatura ni disponen de medios para obtenerla.[725]

Además, otro problema es el reducido número de pescadores profesionales de la pesca que se dedican a tiempo completo durante todo el año. En la mayoría de las comunidades costeras de países como Guinea Bissau la pesca constituye sólo una de las posibilidades a las que puede dedicarse la economía de subsistencia de su población. Dicha posibilidad ocupa un porcentaje importante del esfuerzo de trabajo total y proporciona una de las principales fuentes de nutrición. Así, la mayoría de las CPL de Guinea Bissau tienen un sistema de explotación extensivo y múltiple, y no intensivo y especializado. En las comunidades más pobres del país las comunidades suelen estar cerca del mar, y no sólo los pescadores profesionales explotan la pesca, sino también los no profesionales como son los agricultores. Estos comportamientos tan diversificados en relación con la pesca artesanal, suelen ser importantes a la hora de asegurar el suministro alimentario y unos ingresos básicos a las CPL del país, tanto para los pescadores de profesión como para los no profesionales. Por tanto, en la práctica de ordenación el limitar el acceso a personas a las que se permita recoger recursos pesqueros puede amenazar la seguridad alimentaria de muchos miembros de estas CPL.[726]

Por tanto, en la pesca artesanal existe una gran variedad de comportamientos entre quiénes son o no son pescadores profesionales de una CPL. De acuerdo con los resultados derivados de las investigaciones realizadas en Guinea Bissau, las personas que trabajan en la pesca pueden pescar para proporcionar alimentos a sus familias, pero, en caso de que sus capturas fueran abundantes, venden una parte de ellas para obtener ingresos económicos. Además, los pescadores profesionales que pescan para abastecer los mercados locales, pueden encontrarse con que los beneficios de la venta de sus capturas no justifican el esfuerzo de pesca realizado. Por tanto, el resultado principal de la pesca será capturar pescado suficiente para alimentar a sus familias o intercambiarlo con sus vecinos. En algunas CPL puede resultar un error considerar que existen categorías de pescadores que pueden diferenciarse, aplicando distinciones como “los orientados a la subsistencia” y “los orientados hacia el comercio”. En los casos en que no puedan establecerse tales distinciones, no sería recomendable asignar los recursos pesqueros basándose en ellas, sino que la mejor medida de ordenación sería dar un acceso controlado a todos los miembros de la comunidad.[727]

5.3.4.2 El acceso limitado

La ordenación de la pesca basada en la comunidad es la ordenación aplicada por los mismos pescadores y puede distinguirse de la ordenación llevada a cabo por el Gobierno. Su aplicación tiene lugar en el ámbito de las CPL en las que acostumbran a realizar prácticas de

[725] Entrevista realizada en abril de 2007 a Malam Mané, jefe del servicio de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de Pesca de Guinea Bissau. Véase también, McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria, op. cit., pp. 7 y 8.

[726] Entrevista realizada en abril de 2007 a Malam Mané, jefe del servicio de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de Pesca de Guinea Bissau.

[727] Entrevista realizada en abril de 2012 a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca de Guinea Bissau. También puede verse a SMITH, M.E. (ed.). Those who live from the sea: a study in maritime anthropology. St. Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1977, p. 253; y SPOEHR, A. Protein from the sea: technological change in Philippine capture fisheries. Pittsburgh: Ethnology Monographs Number 3, 1980, p. 5.

ordenación que se mantienen incluso a pesar de los intentos de la administración pesquera para suprimirlos. Este tipo de ordenación representa la forma en que los pescadores perciben, hacen propios y defienden sus derechos a las pesquerías artesanales. Se trata de uno de los descubrimientos más importantes que surgen de la investigación sobre antropología marítima realizada en los últimos años, aunque no es nada nuevo para los pescadores.[728]

De acuerdo con el estudio realizado por McGoodwin, suelen ser tres los factores principales que impulsan la ordenación de base comunitaria: i) los espacios de pesca suelen estar considerados jurídicamente como recursos de propiedad común; ii) los límites de los espacios de pesca suelen ser difíciles de precisar; y iii) los espacios de pesca suelen ser vulnerables a incursiones de competidores externos a las CPL.[729] Otros autores llegan a resumir estos problemas a una condición jurídica incierta, insuficiente y discutida de la propiedad, formando una de las principales dificultades con que se enfrentan los pescadores artesanales.[730] También hay quién afirma que los pescadores artesanales suelen mantener sus derechos basándose en creencias y prácticas desarrolladas internamente, instituidas para la ordenación de las pesquerías que utilizan. Sin embargo, existe un bajo reconocimiento de estas prácticas fuera de sus comunidades, mientras que es posible que las prácticas mismas estén tan entrelazadas en la organización local y otros aspectos de la cultura tradicional de la comunidad, que resulten incomprensibles para los gestores que intentan conocerlas. Así, estos factores pueden ser causas de conflictos donde las CPL resultan a menudo perdedoras.[731] Además, las cuestiones de los derechos a las zonas costeras en relación con la pesca son fuente de conflictos cada vez mayores entre grupos étnicos, flotas artesanales y de altura, gobiernos centrales y locales e intereses comerciales marinos competitivos de toda índole.[732]

En este sentido, los testimonios recogidos en las entrevistas incorporadas a esta investigación permiten señalar que en varias pesquerías costeras de Guinea Bissau están aumentando desde hace varios años los conflictos entre los pescadores artesanales e industriales y, a pesar de que pequeños grupos de pescadores locales hayan podido conseguir ventajas a corto plazo, una mayoría han quedado poco a poco marginados a causa de dichos conflictos. En este sentido, a pesar de que ambos sectores hayan sido en muchos casos responsables del exceso de pesca en determinadas aguas costeras, las CPL son las que han padecido las consecuencias humanas más perjudiciales. Algunos de estos conflictos han llevado también a la destrucción de artes de pesca utilizadas por los pescadores locales, quedando sustituidas por artes más agresivos utilizadas por pescadores de flotas artesanales de los países vecinos o las flotas industriales, especialmente de arrastre.[733] Muchos de estos conflictos han sido fomentados también como consecuencia de normas poco claras relativas a derechos de acceso a determinados recursos pesqueros, dando lugar a una amplia literatura

[728] Vid. RUDDLE, K., AKIMICHI, T. (eds). Maritime institutions in the Western Pacific. Senri Ethnological Studies No. 17. Osaka: National Museum of Ethnology, 1984, p. 1.
[729] Vid. McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria, op. cit., p. 35.
[730] Vid. RUDDLE, K., AKIMICHI, T. eds. Maritime institutions in the Western Pacific, op. cit., pp. 1-10.
[731] Vid. NIETSCHMANN, B. Traditional sea territories, resources and rights in Torres Strait, in John Cordell, ed., A sea of small boats. Cultural Survival Report 26, Cambridge, Massachusetts: Cultural Survival, Inc. 1989, p. 65; y JOHANNES, R.E., MACFARLANE, J.W. Traditional sea rights in the Torres Strait Islands, in Kenneth Ruddle and Tomoya Akimichi, eds., Maritime Institutions in the Western Pacific. Senri Ethnological Studies No. 17, Osaka: National Museum of Ethnology, 1984. pp. 253-266.
[732] Vid. CORDELL, J.C. Defending customary inshore sea rights, in Kenneth Ruddle and Tomoya Akimichi, eds., Maritime institutions in the Western Pacific. Senri Ethnological Studies No. 17, Osaka: National Museum of Ethnology, 1984, p. 301.
[733] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2007 a Arlindo Peti, Presidente de la Asociación Nacional de Pesca Artesanal.

sobre los sistemas tradicionales de propiedad del mar y sobre el problema de la propiedad común.[734]

A pesar de todo, estas diferencias entre las políticas de ordenación pesquera son problemáticas para muchas CPL y no parece que vayan a resolverse en un futuro próximo, debido a que entrañan conflictos entre culturas muy diferentes. De este modo, se comparte la idea de que una condición jurídica incierta e insuficiente de la propiedad es una de las principales dificultades con que se enfrentan los pescadores artesanales, pero también es lo que más les induce a formar una ordenación de base comunitaria. Este tipo de ordenación suele tratar de impedir la entrada de pescadores no reconocidos por la comunidad en los espacios de pesca de los que ellos dependen. Esta idea trata de reducir la presión competitiva en determinados espacios argumentando derechos anteriores de forma muy parecida a cómo se crea un derecho de propiedad. Además, en aguas costeras de escasa profundidad, puede no ser muy complicado delimitar espacios de pesca, y en muchas CPL se puede tener la propiedad de ellas casi de la misma forma que sobre la tierra.[735]

Sin embargo, no es frecuente el reconocimiento formal por parte de la autoridad pesquera de las reclamaciones de propiedad de los espacios de pesca afirmados por estas CPL. Parece más habitual que tales espacios estén autorizados por dicha autoridad en calidad de propiedad común, dejando que los miembros de las CPL afirmen como puedan lo que consideran sus derechos.[736] Algunas CPL garantizan por sanción del Gobierno el impedir a extraños entrar en las pesquerías locales, reduciendo así los conflictos.[737] Por otra parte, una forma problemática es la afirmación de derechos de acceso mediante la utilización de medios extralegales. Esto ocurre en pesquerías de propiedad común, con acceso libre, y entre pescadores artesanales. Algunos métodos pueden ser benignos, como el abuso verbal o dar información falsa. Sin embargo, otros pueden resultar en ataques a personas, destrucción de artes y barcos de pesca. De este modo, las actuaciones extralegales pueden llegar a ser una evolución que comience por la intimidación y abuso verbal, continúe con distintos tipos de sabotaje y termine en conflictos organizados. Así, este tipo de actuaciones se convierten en ilegales cuando van en

[734] Vid. McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria, op. cit., p. 36; CORDELL, J., ed. A sea of small boats. Cultural Survival Report no. 26. Cambridge, Massachusetts: Cultural Survival, Inc. 1989; DYER, C.L., McGOODWIN, J.R., eds. Folk management in the world's fisheries: lessons for modern fisheries management. Niwot, Colorado: University Press of Colorado, 1994; BROMLEY, D.W., ed. Making the commons work: theory, practice, and policy. San Francisco, California: International Center for Self Governance (ICSG) Press, 1992; y HARDIN, G. The tragedy of the commons. Science 162: 1968, pp. 1234-1248.

[735] Vid. McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras, op. cit., pp. 37-38.

[736] Vid. ACHESON, J.M. The lobster gangs of Maine. Hanover, New Hampshire: University Press of New England, 1988; ANDERSEN, R. Public and private access management in Newfoundland fishing, in Raoul Andersen, ed., North Atlantic maritime cultures: Anthropological Essays on Changing Adaptations. The Hague: Mouton, 1979, pp. 299-336; ANDERSEN, R. Extended jurisdiction and fisherman access to resources: new directions, new imperatives, in MAIOLO, J.R., ORBACH, M.K., eds., Modernization and marine Fisheries policy. Ann Arbor, Michigan: Ann Arbor Science Publishers, 1982, pp. 17-34; MARTIN, K.O. Play by the rules or don't play at all: space division and resource allocation in a rural Newfoundland fishing community, in Raoul Andersen, ed., North Atlantic maritime cultures: anthropological essays on changing adaptations. The Hague: Mouton, 1979, pp. 277-298; JOHANNES, R.E. Traditional marine conservation methods in Oceania, and their demise. Annual Review of Ecology and Systematics 9, 1978, pp. 349-364; LOFGREN, O. From peasant fishing to industrial trawling: a comparative discussion of modernization processes in some North Atlantic regions, in MAIOLO, J.R., ORBACH, M.K. eds., Modernization and marine fisheries policy. Ann Arbor, Michigan: Ann Arbor Science Publisher, 1982, pp. 151-176; ROCKWOOD, C.E. A management program for the oyster resource of Apalachicola Bay, Florida. Unpublished report. Tallahassee: Florida State University, 1973; y SUTTLES, W.P. The economic life of the Coast Salish of Haro and Rosario Straits. New York: Garland, 1974.

[737] Por ejemplo, en Japón se registran ejemplos al respecto, lo mismo que en Filipinas y en la mayor parte de Oceanía. Con respecto a Japón, vid. ZENGORYEN. Fisheries cooperative associations in Japan. Tokyo: National Federation of Fisheries Cooperative Associations, 1984; y RUDDLE, K., AKIMICHI, T. eds. Maritime institutions in the Western Pacific, op. cit., En cuanto a Filipinas, vid. BLAIR, E.H., ROBERTSON, J.A., eds. The Philippine Islands. 55 vols. Cleveland, Ohio: A. H. Clark, 1905; y Oceania, vid. JOHANNES, R.E. Traditional marine conservation methods in Oceania, op. cit., pp. 349-364.

contra del régimen jurídico establecido.[738] En este sentido, el desarrollo de planes de ordenación no detiene la aplicación de estas actuaciones aun cuando las nuevas normas de ordenación hacen ilegales dichas medidas.[739]

En algunos casos, los métodos extralegales empleados por los pescadores pueden ser paralelos a las normas del gobierno, no interfiriendo en el funcionamiento del régimen de ordenación oficial. Sin embargo, otras veces pueden oponerse al régimen implantado oficialmente, llegando a desestabilizar su funcionamiento y dando lugar a conflictos entre pescadores y funcionarios de pesca. Por tanto, los responsables de la ordenación pesquera deben considerar que los pescadores artesanales desarrollen medios extralegales para controlar la entrada en las pesquerías de las que dependen. Por mucho que se considere ilegal este comportamiento, no desaparecerá ni ayudará a establecer medidas de ordenación más eficaces, dando lugar a métodos extralegales considerados como válidos para integrarlos en las medidas de ordenación pesqueras oficiales.

Tampoco es extraño comprobar cómo los pescadores artesanales recurren cada vez más al activismo político, organizándose para solicitar subvenciones para costear combustible y materiales de pesca; formar cooperativas para mejorar su poder de negociación en diversos ámbitos como el mercado de pescado; o para que sus derechos de acceso territoriales se reconozcan jurídicamente.[740] Sin embargo, debido a la inestabilidad por los cambios sociales y políticos, los pescadores artesanales pueden llegar a tratar de asegurar sus derechos de pesca recurriendo a acciones violentas.[741] Por tanto, este tipo de activismo y las acciones violentas suelen estar basadas en la necesidad de proteger los derechos de acceso a la pesca. Por eso, cuando los pescadores recurren a acciones violentas, los órganos de ordenación deben comprender las razones que las producen y eliminar las posibilidades que llevaron a hacerlo.[742]

Por último, donde mejor funcionan los sistemas de respeto hacia las costumbres son en las CPL homogéneos culturalmente. Por lo contrario, el respeto se disipa cuando participan grupos de pescadores diferentes y no relacionados entre sí. Algunas tradiciones y costumbres también pueden influir en el esfuerzo de pesca y en la mortalidad por la pesca en las CPL. Como ejemplo, existen costumbres religiosas que prohíben trabajar en determinados días, obligando a cesar el esfuerzo de pesca con la correspondiente reducción de la mortalidad por pesca. En consecuencia, los responsables de ordenación de estas pesquerías deberían tener precaución en no despreciar este tipo de costumbres, muchas de ellas aplicadas en las CPL de Guinea Bissau, y estudiar la posibilidad de integrarlas en las medidas de ordenación.[743]

---

[738] Vid. McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria, op. cit., p. 39.

[739] Vid. ANDERSEN, R. Extended jurisdiction and fisherman access to resources: new directions, new imperatives, in MAIOLO, J.R., ORBACH, M.K. eds., Modernization and marine Fisheries policy. Ann Arbor, Michigan: Ann Arbor Science Publisher, 1982, p. 24.

[740] Vid. THOMSON, D.B. Conflict within the fishing industry, ICLARM Newsletter 3 (3): 1980, p. 4; y PI-SUNYER, O. The anatomy of conflict in a Catalan maritime community, in ACEVES, J.B., HANSEN, E.C., LEVITAS, G., eds., Economic transformation and steady-state values: essays in the ethnography of Spain. Flushing, New York: Queens College Publications in Anthropology, 1976, pp. 60-78.

[741] Vid. BAILEY, C. Government protection of traditional resource use rights – the case of Indonesian fisheries, in KORTEN, D.C. ed., Community management: Asian experience and perspectives. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1986, pp. 292-308; y THOMSON, D.B. Conflict within the fishing industry, op. cit., pp. 3-4.

[742] Vid. McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria, op. cit., p. 41; y Le SANN, A. A livelihood from fishing: globalization and sustainable fisheries policies. London: Intermediate Technology Publications, 1988.

[743] Entrevistas realizadas en abril de 2007 a Julio da Silva, jefe de área de Reparto y Flota; y Malam Mané, jefe del servicio de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de Pesca de Guinea Bissau.

5.3.4.3 El fortalecimiento de las comunidades pesqueras locales de Guinea Bissau

La práctica de la ordenación establecida por los responsables pesqueros es una tarea determinante en el fortalecimiento de las CPL, sobre todo, cuando tienen en cuenta las costumbres tradicionales pesqueras y la protección los derechos de acceso a las pesquerías. Por tanto, conocer el enfoque tradicional de estas comunidades constituye el primer paso para que lleguen a formar parte de las medidas de ordenación pesquera. De este modo, cuando el resultado tiene éxito, incrementa la eficacia de la ordenación y hace más eficiente la asignación de los recursos pesqueros, así como el cumplimiento de las normas. En este sentido, se llegaron a desarrollar enfoques de ordenación pesquera que incorporaron a los pescadores locales en el régimen de ordenación. Por ejemplo, existen trabajos donde uno de los principales enfoques participativos es la llamada "ordenación en común cooperativa". En este modelo de ordenación incluye no sólo la regulación de comités asesores que consultan a los pescadores y a sus organizaciones antes de establecer medidas y normas de pesca, sino que éstos comparten el poder en la adopción de decisiones. Este tipo de ordenación exige a los pescadores trabajar con los responsables de la ordenación de forma más cooperativa.[744] El resultado puede llevar a que los pescadores implicados lleguen a notar sus intereses en el mantenimiento del estado de las pesquerías, implicándose en la regulación del esfuerzo de pesca. Este modelo llegó a fortalecer muchas CPL mejorando la ordenación de la pesca, el acceso a los recursos y la economía local. No obstante, donde mejor funciona este modelo es en las CPL culturalmente homogéneas, mientras que no es tan eficaz en las que están formadas por distintos tipos de pescadores.[745]

Por otra parte, una importante medida que puede mejorar la eficacia de la ordenación pesquera artesanal de Guinea Bissau es la asignación por parte del gobierno de derechos de propiedad sobre determinados recursos pesqueros. Sin embargo, puede suceder que algunos miembros de las CPL se opongan a la creación de este tipo de derechos al considerar que se reduciría la participación y la distribución de los beneficios. Este argumento no debería generar problemas, ya que los derechos de propiedad se consideran como medios para limitar el acceso a los recursos pesqueros. Por ello, regular la pesca mediante la asignación de derechos de propiedad puede ofrecer grandes oportunidades a la ordenación de la pesca local, sobretodo, donde el volumen y dispersión de las poblaciones de peces hace difícil la ordenación por otros medios. De este modo, cuando los pescadores consideren como suya la propiedad de las poblaciones de peces, limitan voluntariamente sus esfuerzos, preocupándose por la conservación de la pesca. Así, la limitación voluntaria reduciría los gastos del Gobierno en la ordenación, ya que serán pocos los pescadores que se opongan a sistemas de ordenación que les dan poder sobre las decisiones que se adopten. Sin embargo, la limitación voluntaria no está garantizada por la asignación de derechos de propiedad, ya que los pescadores pueden llegar a pescar incluso en exceso. Por ello, aunque la asignación de derechos de propiedad devuelva muchas funciones de ordenación a los poseedores, las instituciones públicas tendrán que seguir garantizando que no se abuse de los derechos.[746]

---

[744] Vid. JENTOFT, S. Models of fishery development: the cooperative approach. Marine Policy 9: 1985, pp. 322-331; JENTOFT, S., KRISTOFFEREN, T. Fishermen's co-management: the case of the Lofoten fishery. Human Organization 48: 1989, pp. 355-365; y PINKERTON, E., ed. Co-operative management of local fisheries: new directions for improving management and community development. Vancouver: University of British Columbia Press, 1989.

[745] Vid. JENTOFT, S., KRISTOFFEREN, T. Fishermen's co-management: the case of the Lofoten fishery, op. cit.; McCAY, B.J. A fishermen's cooperative, limited: indigenous resource management in a complex society. Anthropological Quarterly 53: 1980, pp. 29-38; y GOODLAND, C.A. Regional fisheries management: the Shetland experience. Notes prepared for the Norwegian/Canadian Fisheries Management Workshop, Tromsø, Norway, 1986.

[746] Entrevista realizada en abril de 2007 a Malam Mané, jefe del servicio de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de Pesca de Guinea Bissau. Véase también a BELL, F.W. Food from the sea: the economics and politics of ocean fisheries. Boulder, Colorado: Westview Press, 1978, pp. 137-138.

Sin embargo, Mcgoodwin argumenta que pueden existir consideraciones de equidad social que generan preocupación al establecer derechos de propiedad, ya que al asignarlos les son negados a otros que pueden tener intereses legítimos en la pesquería. Como solución, ante esta situación así, los poseedores del derecho podrían comprarlos o pagarlos en alquiler. De este modo, existen varias formas comunes de derechos de propiedad que pueden integrase en las CPL, tales como: otorgar derechos de captura para determinadas especies, o concediendo derechos sobre espacios de pesca. Siendo menos común en los países en desarrollo por sus costes de funcionamiento, el asignar derechos a una captura total permisible o derechos a cuotas individuales transferibles.[747]

No obstante, otros trabajos llegan a proponer otro medio para establecer derechos de propiedad mediante la concesión de derechos de uso territorial a aquellas CPL que tienen dificultades para defender sus pesquerías de la intromisión de otros pescadores. Estos derechos pueden ayudar a resolver problemas provenientes del sistema de propiedad común y acceso libre en muchas pesquerías, trabajando en colaboración con los miembros de la comunidad para levantar mapas de sus territorios y determinar dónde establecer las fronteras con las comunidades vecinas.[748] Otros estudios mantienen que para que los sistemas de ordenación basados en derechos de uso territorial funcionen dentro de sus delimitaciones, es necesario definirlos con exactitud y estar apoyados por las CPL.[749] Otras medidas para ayudar a fortalecer la ordenación de las CPL son la participación de los funcionarios, la gestión de conflictos o la prevención de la contaminación marina. Los administradores públicos de la pesca tienen que asumir funciones más amplias, tales como ayudar a proteger a las CPL contra la contaminación marina, la degradación del ecosistema, o la gestión de conflictos entre poblaciones con bases culturales diferentes.[750] En muchos países en desarrollo, la ordenación pesquera y la protección ambiental son competencia de distintos órganos del gobierno (por ejemplo, Guinea Bissau), donde apenas existe coordinación y colaboración entre tales organismos, perjudicando así a las CPL. Por tanto, los funcionarios que trabajan en los distintos organismos tendrán que cooperar entre sí en mayor medida de lo que están acostumbrados si se quiere que la ordenación pesquera mejore.[751]

En lo que respecta a la gestión de conflictos entre poblaciones con distinta base cultural, la elaboración de prácticas para la ordenación de las CPL con culturas diferentes, resulta complicada para aquellos funcionarios de pesca que tienen que emprender este tipo de tareas. Por ejemplo, en Guinea Bissau se da el caso en que necesitan mediar en graves conflictos entre pescadores que son residentes desde hace mucho tiempo y aquellos pescadores recién llegados de los países vecinos como Senegal, con distintas bases culturales y presionando sobre los recursos pesqueros.[752]

---

[747] Vid. McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras, op. cit., p. 50.

[748] Vid. CHRISTY, F.T. Territorial use rights in marine fisheries: definitions and conditions. FAO Fisheries Technical Paper, No. 227, FIPP/T227, Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1982; y PANAYOTOU, T. Territorial use rights in fisheries. FAO Fisheries report No. 289, Supp. 2. Roma: FAO, 1984, pp. 153-160.

[749] Vid. BEDDINGTON, J.R., RETTIG, R.B. Approaches to the regulation of fishing effort. FAO Fisheries Technical Paper, No. 243, Roma: FAO, 1984, p. 22; y POLLNAC, R.B. Investigating territorial use rights among fishermen, in Ruddle and Akimichi, pp. 285-300.

[750] Vid. GILL, D.A. Environmental disaster and fishery co-management in a natural resource community: impacts of the Exxon Valdez oil spill, in Christopher L. Dyer and James R. McGoodwin, eds., Folk management in the world's fisheries: lessons for modern fisheries management. Niwot: University Press of Colorado, 1994, pp. 207-236; y DYER, C.L., GILL, D.A., PICOU, J.S. Social disruption and the Valdez oil spill: Alaskan natives in a natural resource community. Sociological Spectrum 12, 1992, pp. 105-126.

[751] Entrevista realizada en abril de 2012 a Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo del Puerto de Bissau.

[752] Entrevista realizada en Guinea Bissau en abril de 2012 a Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional a Armadores de Pesca Artesanal. Pueden verse también los casos estudiados por ARDEN, H. Troubled odyssey of Vietnamese fishermen:

Por otra parte, la investigación pesquera forma el otro eslabón necesario para el éxito en la ordenación de la pesca en las CPL de Guinea Bissau. Los cambios que plantean las prioridades del desarrollo hacia cuestiones como la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria, implican cambios en las medidas y procesos de investigación. La investigación necesita ser más participativa en el establecimiento de sus propuestas y en la forma en que se realiza. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta la diversidad de la pesca artesanal, lo que significa que las necesidades de investigación son también variadas, y no pueden darse soluciones concretas al respecto. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la FAO propone ciertas medidas para la investigación con el objeto de subsanar las deficiencias identificadas y basándose en la comprensión de la dinámica del sector pesquero artesanal y su interacción con el contexto socioeconómico más amplio.[753]

Además, las cuestiones financieras constituyen otro eslabón importante en el desarrollo de la ordenación de las CPL.[754] Varios estudios de la FAO reconocen cada vez más los aspectos financieros de la pesca como medio para ayudar a la transición a la pesca responsable, suprimiendo las subvenciones, reforzando los derechos de uso, sustituyendo las donaciones por préstamos, y reconociendo que el avance hacia la pesca responsable tendrá consecuencias para muchos pescadores del sector pesquero artesanal. La falta de acceso a créditos asequibles y la incapacidad de generar ahorro están entre las principales limitaciones con que se enfrentan muchos pescadores artesanales. Por tanto, si las instituciones financieras actúan en favor de los pobres, contribuirá en el desarrollo de pesca artesanal.[755]

Por último, fomentar en las zonas rurales de Guinea Bissau planes de ahorro tradicionales y establecer nuevos medios de ahorro organizados de forma no oficial, pueden ayudar a mejorar el desarrollo de la pesca artesanal en el país. Si no existen planes de gestión colectiva, los mecanismos de crédito no oficiales tienden a evitar la transparencia y los prestamistas llegan a poner elevados tipos de interés, o conceder créditos con obligación de venta de las capturas, impidiendo a los pobres invertir en sus actividades. Por esta razón, el desvincular el crédito de la comercialización de las capturas puede ser una forma eficaz de generar ahorro y permitir a los pobres acumular riqueza.[756] Los resultados obtenidos de evaluaciones realizadas por la FAO indican que los programas de crédito oficiales no tienen éxito en muchos casos, tanto en lo que respecta a la viabilidad de las instituciones de préstamo, como por la falta de capacidad de los beneficiarios para acceder al crédito. Como consecuencia de estos problemas

---

the wanderers from Vung Tau. National Geographic 160 (3): 1981, pp. 378-394; GATEWOOD, J.B. Competition for cultural images: fisherman versus logger in southeast Alaska. Maritime Anthropological Studies (MAST) 2 (2): 1989, pp. 87-104.

[753] Por ejemplo, establece los siguientes niveles de investigación: la investigación de la pobreza y vulnerabilidad en la pesca artesanal; la investigación sobre temas demográficos, económicos, sociales y culturales en las poblaciones pesqueras; la investigación de la contribución de la pesca artesanal a las economías rurales de países en desarrollo; la investigación de la eficacia de los nuevos regímenes de administración pública en el sector de la pesca; y la investigación de la pesca artesanal, la conservación de los recursos y el medio ambiente. Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria, op, cit., pp. 75-79.

[754] Estas figuran recogidas de una manera general en el Código de Conducta cuando hace referente a las necesidades especiales de los países en desarrollo: "los Estados, las organizaciones internacionales pertinentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y las instituciones financieras deberían empeñarse en adoptar medidas para atender las necesidades de dichos Estados en desarrollo, especialmente en los ámbitos de la asistencia financiera y técnica". Vid. Artículo 5.2 del Código de Conducta.

[755] Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria, op. cit., Sección 2.9 relativa financiación de la mitigación de la pobreza; Sección 2.5.3 relativa a las cuestiones de la aplicación de las normas, así como los problemas relacionados con la consecución de niveles apropiados de financiación para la pesca en pequeña escala. Además, pueden verse las Secciones 2.7.11; 2.82; 2.9.2; y 2.9.3.

[756] Entrevista realizada en abril de 2007 a Malam Mané, jefe del servicio de Apoyo al Desarrollo del Ministerio de Pesca de Guinea Bissau. Véase también, FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria, op. cit., pp. 68-69; y SHREEKANTHA, S. Concepts and approaches of microfinance programmes and their application in fisheries development. In: TIETZE, U., VILLAREAL, L. Microfinance in fisheries and aquaculture: guidelines and case studies. FAO Fisheries Technical Paper. No. 440. Rome, FAO, 2003, pp. 47-56.

se reconoce la importancia de las microfinanzas como instrumento de desarrollo para la mitigación de la pobreza, siendo necesario que las metodologías y procedimientos de préstamo se adapten a las necesidades financieras de las comunidades de pescadores.[757]

5.4 LA ORDENACIÓN DE LA CAPACIDAD PESQUERA

5.4.1 La sobrecapacidad y las medidas de ordenación

La ordenación pesquera basada en la comunidad o la ordenación en común cooperativa pueden plantear soluciones muy valiosas para ordenar la pesca artesanal en países como Guinea Bissau. Sin embargo, estas metodologías presentan claras limitaciones que deberán ser reforzadas con otras formas de ordenar la pesca. Este es el caso de la ordenación de la capacidad pesquera que busca la aplicación de una serie de políticas y medidas técnicas orientadas a garantizar un equilibrio entre el esfuerzo pesquero y la producción de la pesca. La FAO define la capacidad haciendo referencia a la flota pesquera (embarcaciones, esfuerzo potencial) y a la producción pesquera (capturas potenciales).[758] Sin embargo, una aproximación más completa la formulan Cunningham y Gréboval mediante una definición más explícita: "capacidad pesquera es, en el contexto de unos recursos determinados, la cantidad de pescado (o esfuerzo de pesca) que puede producir durante un período de tiempo (por ejemplo, un año) un buque o una flota si se utiliza plenamente, es decir, si el esfuerzo y las capturas no se ven limitadas por medidas de ordenación restrictivas".[759]

En el ámbito pesquero, el término capacidad está relacionado con diversas cuestiones que muestran la relación entre el concepto de capacidad, la captura de peces por buques de pesca y el concepto biológico de mortalidad por pesca.[760] De este modo, los conceptos de exceso de capacidad, sobrecapacidad, sobrepesca y sobre capitalización se encuentran relacionados entre sí pero son diferentes. Según un estudio solicitado por la Comisión al Parlamento Europeo, en términos técnicos, la capacidad pesquera guarda relación con la potencia de pesca de los

[757] La FAO señala que para que los planes de microfinanzas tengan éxito, hace falta garantizar que: "los suministradores ofrezcan servicios tanto sociales como financieros, ya que ambas cosas se sostienen recíprocamente; se facilite capacitación a las personas y grupos acerca de los aspectos del desarrollo de microempresas, la preparación de propuestas de proyectos y la creación de equipos, así como conocimientos sobre la organización y otros aspectos del desarrollo de microempresas; se tengan en cuenta, además de factores de mercado y técnicos, las limitaciones de tiempo, especialmente en relación con las mujeres, ya que tales limitaciones impiden en muchos casos la ampliación de pequeñas actividades empresariales; los bancos que trabajan por medio de grupos de autoayuda se comprometan en las actividades de microfinanzas; se adapten atentamente los servicios para atender a las preferencias de los empresarios pobres se simplifiquen las operaciones todo lo posible para reducir los costos unitarios; y se preste atención especial a los medios para motivar a los clientes a rembolsar los préstamos". Vid. FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria, op. cit., pp. 69 y 70; y TIETZE, U., VILLAREAL, L. Microfinance in fisheries and aquaculture: guidelines and case studies. FAO Fisheries Technical Paper. No. 440, Rome, FAO, 144 pp.

[758] Vid. FAO. Informe de la Consulta de Expertos sobre Incentivos Económicos y Pesca Responsable. Roma, 28 de noviembre - 1 de diciembre de 2000. FAO Informe de Pesca. No. 638, Roma: FAO, 2000.

[759] De acuerdo con estos autores el hecho de que no se defina en el CCPR ni en el PAI demuestra la dificultad de definir la capacidad y la sobrecapacidad de forma sencilla y sin ambigüedades. Pocos países han elaborado una definición formal para el seguimiento y ordenación de la capacidad pesquera. Los países que lo han hecho reconocen que pueden adaptarse formas alternativas. Por ejemplo, Australia define la capacidad como la magnitud del esfuerzo de pesca que un buque o una flota de buques pesqueros, podría realizar si se aprovechara plenamente. En la UE, se define teniendo en cuenta las características de los buques: TRB y potencia. En Canadá y EEUU la define como cantidad de pescado que un barco o flota pueden capturar si no están limitadas por normas o consideraciones relacionadas con el nivel de capturas sostenible. Vid. CUNNINGHAM, S., GRÉBOVAL, D. Ordenación de la capacidad pesquera: examen de las cuestiones normativas y técnicas. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 409. Roma, FAO. 2004, pp. 1 y 13-14. Pueden verse también: NMFS (National Marine Fisheries Service). 1999. Report of the National Task Force for Defining and Measuring Fishing Capacity. Washington, 1999; y KIRKLEY, J., SQUIRES, D. Measuring capacity and capacity utilization in fisheries, en Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 386, Roma: FAO, 1998.

[760] Vid. METZNER, R. Topics Fact Sheets. Different perspectives on fishing capacity. FAO Fisheries and Aquaculture Department, 2005. Disponible en http://www.fao.org/fishery/topic/14856/en.

buques y engloba elementos como el tamaño de las artes y el tamaño de dichos buques. Esta definición plantea la dificultad de que se centra en los factores de producción empleados para capturar peces en lugar de basarse en la producción de pescado y en el esfuerzo pesquero. De este modo, este enfoque puede dar una impresión equivocada de lo que ocurre con la capacidad real. Por ejemplo, cuando se controla la potencia del motor, los pescadores pueden aumentar la potencia de sus buques, sustituyendo así un factor de producción por otro y aumentando la capacidad pesquera.[761]

A la hora de diseñar un programa de ordenación basado en la capacidad pesquera, las autoridades de pesca deberían tener en cuenta el Plan de Acción Internacional para la ordenación de la capacidad (conocido por PAI-Capacidad). El Código de Conducta recomienda tener en cuenta las iniciativas en relación con los incentivos económicos y la pesca INDNR, e incluye entre las cuestiones más importantes el exceso de capacidad que se menciona en varios lugares del texto, a la vez que fue estudiado en el capítulo IV. No obstante, al no definir el exceso de capacidad, si hace referencia al tamaño excesivo de la flota.[762] De este modo, el Código trata de evitar tanto la sobrepesca como la sobrecapacidad, aclarando en su artículo 7.1.8 que los Estados no deberían permitir que el tamaño de la flota y el esfuerzo de pesca superen los niveles compatibles con el aprovechamiento sostenible. Esto demuestra que la ordenación de la capacidad pesquera debe aplicarse a todas las pesquerías.[763] Por tanto, dada la importancia del Código de Conducta y del PAI-Capacidad como instrumentos de ordenación para países en desarrollo como Guinea Bissau, donde la ordenación de la capacidad pesquera no se ha podido llevar a cabo, las autoridades locales de pesca pueden evaluar estos aspectos con la finalidad de reconocer la relevancia para la explotación sostenible de sus recursos pesqueros.[764]

---

[761] Puede verse el estudio solicitado por la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo. Vid. LUC VAN HOOF. Herramientas para la ordenación de las flotas pesqueras. Dirección General de Políticas Interiores de la Unión Europea. Departamento temático B: políticas estructurales y de cohesión. Parlamento Europeo. Bruselas, 2010, pp. 22-23. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/studies.

[762] Por ejemplo, el artículo 6.3 contempla que "los Estados deberían evitar la sobreexplotación y el exceso de capacidad de pesca y deberían aplicar medidas de ordenación con el fin de asegurar que el esfuerzo de pesca sea proporcionado a la capacidad de producción de los recursos pesqueros y al aprovechamiento sostenible de los mismos. Los Estados deberían tomar medidas para rehabilitar las poblaciones en la medida de lo posible y cuando proceda". Vid. METZNER, R., WARD, J.M. (comps.). Informe de la Consulta de Expertos sobre el fomento de la eliminación de la sobrecapacidad en la pesca marina. Roma, 15-18 de octubre de 2002. Informe de Pesca de la FAO. No. 691. Roma, FAO. 2002, 89 pp.; y FAO. La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio. Capítulo especial de El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1992. FAO Circular de Pesca No. 853. Roma, 1992.

[763] El artículo 7.1.8, reforzado por los artículos 7.2.1 y 7.2.2, muestra ciertas orientaciones respecto del exceso de capacidad. Por ejemplo, el artículo 7.1.8 plantea sobre el exceso de capacidad que los Estados deberían tomar medidas para prevenir o eliminar el exceso de capacidad de pesca y velar por que los niveles del esfuerzo sean compatibles con el uso sostenible de los recursos a fin de velar por la eficacia de las medidas de conservación y gestión. Por su parte, el artículo 7.2.1 contiene orientaciones sobre los niveles deseados de las poblaciones y dice que el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros es el objetivo primordial de la conservación y gestión, y se deberían adoptar medidas apropiadas, basadas en los datos científicos más fidedignos disponibles a los efectos de mantener o restablecer las poblaciones a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes, incluidas las necesidades especiales de los Estados en desarrollo. Por su parte, el artículo 7.2.2 establece una relación entre sostenibilidad y necesidad económica al decir que las medidas deberán tratar que se evite el exceso de capacidad de pesca y se asegure que la explotación de las poblaciones continúe siendo económicamente viable, y las condiciones económicas en las que las industrias pesqueras operan promuevan la pesca responsable.

[764] Una parte específica de la capacidad pesquera, y muy presente en Guinea Bissau, la constituye la pesca artesanal, caracterizada por muchas unidades de artes de pesca y participantes muy dispersos. Esto plantea problemas complejos para obtener los datos necesarios, y otros relacionados con la interacción con la pesca industrial. Además, otra característica es su autonomía limitada es la limitación intrínseca de la capacidad pesquera. Por otra parte, este tipo de pesquerías dan lugar a especies múltiples, que también representan diversas complejidades. Varias poblaciones se pescan en una determinada zona y varias flotas y artes diferentes compiten por ellas. Uno de los problemas importantes en relación con las pesquerías de especies múltiples es la dificultad de estimar la capacidad cuando se pescaban varias especies con tasas de explotación

Por tanto, preparar planes de ordenación de la capacidad pesquera supone adoptar primero un marco normativo que permita a instituciones y partes interesadas conseguir niveles sostenibles de flota y producción pesquera. De este modo, en el caso de encontrarse ante un exceso de capacidad, el acogerse a medidas precautorias exige que la ordenación de la capacidad pesquera sea preventiva y forme parte de la ordenación, en lugar de limitarse a responder a los problemas después de producirse. Las instituciones pesqueras que formulen políticas de pesca comprenderán que el exceso de capacidad es una consecuencia del acceso libre y gratuito, y una forma de evitarlo será mediante la ordenación de la capacidad pesquera. En este caso, un análisis de las actuales condiciones de acceso y las posibles alternativas sería muy oportuno para la preparación de una política de ordenación de la capacidad pesquera en Guinea Bissau.[765]

El PAI-Capacidad contempla que las instituciones pesqueras deben evaluar los incentivos y las subvenciones económicas que se otorgan a la pesca y comprobar las repercusiones de dichas subvenciones en la sostenibilidad de los recursos y en la capacidad de la flota, empezando por aquellas pesquerías y flotas pesqueras que den muestras de exceso de capacidad. De este modo, la limitación del acceso y la expedición de licencias del esfuerzo pesquero puede ser la principal alternativa a los métodos basados en incentivos. A este respecto, las instituciones pesqueras deberían considerar la limitación de las licencias de acceso como un primer paso para establecer un régimen de ordenación eficaz, y cuando sea necesario introducir planes basados en la limitación de licencias se debería aprovechar la experiencia obtenida en otros lugares, reconociendo que muchas de las dificultades asociadas con estos planes son en realidad consecuencia de los retrasos y falta de rigor en la aplicación o la insuficiente participación del sector.[766]

Por otra parte, el exceso de capacidad de pesca afecta a muchos caladeros en el mundo y puede que esté aumentando debido a una mayor eficiencia y la renovación de las flotas pesqueras.[767] Para evaluar esta situación, la medición de la capacidad pesquera puede ser una tarea relativamente sencilla en pesquerías de una sola especie, aun cuando sean explotadas por diferentes tipos de la flota. Sin embargo, en caso de pesquerías de múltiples especies y tipos de flotas, puede resultar más bien inviable. Por lo general, si el origen del exceso de capacidad es el acceso libre y no se establecen medidas de ordenación para solucionar el problema de sobrecapacidad, las medidas de ordenación no tendrán éxito. Por esta razón, las autoridades de ordenación llegaron a sustituir el acceso libre a las pesquerías por un acceso libre regulado. Este proceso se puede llevar a cabo mediante la introducción de limitaciones en el sistema pesquero en forma de captura total permisible (CTP) o la restricción del uso de barcos y artes. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, el acceso puede continuar siendo libre y gratuito, agravando más el problema de la sobrecapacidad, ya que los pescadores buscan la manera de responder a esa limitación, utilizando barcos mayores dentro de un régimen de CTP. Por tanto, para afrontar los problemas de sobrecapacidad se necesita concentrar más la gestión en la propia flota pesquera, y no tanto en la población de peces.[768]

---

diferentes. Vid. FAO. Informe de la Consulta Técnica sobre la Medición de la Capacidad Pesquera. Ciudad de México, México, 29 de noviembre – 3 de diciembre de 1999. FAO Informe de Pesca. No. 615. Roma, FAO. 2000, pp. 10-13.

[765] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007 a Malal Mané, y abril de 2012 a Adilson Djabulá.

[766] Vid. FAO. Informe del Grupo Técnico de Trabajo sobre la Ordenación de la Capacidad Pesquera. La Jolla, California, Estados Unidos, 15-18 de abril de 1998. FAO Informe de Pesca. No. 586, Roma: FAO, 1998.

[767] Vid. GRÉBOVAL, D. Assessing fishing capacity at world-wide level, en managing fishing capacity: Selected papers on underlying concepts and issues. FAO Fisheries Technical Paper. No. 386. Roma: FAO, 1988.

[768] Según Cunningham y Gréboval, la sobrecapacidad es un tema importante por varias razones. "En primer lugar, es signo y consecuencia de la incapacidad de reconocer la producción limitada que se puede conseguir en una pesquería. Este es un error general en la ordenación de las pesquerías, cuyo resultado ha sido que muchas de las pesquerías mundiales se consideran ahora sobreexplotadas. Para corregir esta situación se requiere una revisión radical en la orientación de la política

Del mismo modo, en las pesquerías no sometidas a sobrecapacidad deberían establecerse medidas de ordenación que impidan que la capacidad se incremente más allá del nivel que el recurso pueda soportar. No obstante, en el caso de que la sobrecapacidad sea resultado de unas condiciones de acceso inadecuadas, los responsables de la ordenación deberían adoptar un marco normativo para la capacidad pesquera que limite el acceso o, en su caso, ponerle un precio. En este sentido, Gréboval y Munro proponen que al elaborar una política para hacer frente a la sobrecapacidad, los Estados pueden elegir entre dos planteamientos: establecer un sistema de incentivos a los pescadores para controlar la capacidad por propia iniciativa, sin necesidad de que el Estado intervenga directamente; o adoptar un sistema donde el Estado trate de ordenar directamente los niveles de capacidad.[769]

Además, para controlar la capacidad pesquera será necesario conocer el efecto que algunos incentivos económicos pueden producir en su desarrollo ya que no todas las subvenciones e incentivos económicos son malos. Por ejemplo, los incentivos relacionados con la seguridad, la calidad del pescado, las infraestructuras, el estímulo para promover la conservación y la pesca responsable, o la aplicación de artes de pesca selectivas.[770] Algunos sistemas de ordenación tratan de reducir o eliminar los incentivos que favorezcan la creación de exceso de capacidad y promueven ajustes impulsados por el mismo sector más eficientes y fáciles de aplicar. Este es el caso de los sistemas de contingentes individuales; la delimitación de zonas para ser explotadas exclusivamente por un grupo de pescadores; el establecer un régimen de licencias en un contexto de cooperación; la ordenación basada en la comunidad; o los impuestos en concepto de arrendamiento de recursos.[771]

Cuando no sea posible implantar un sistema basado en incentivos, será necesario recurrir a medidas concretas, tales como reducir la capacidad en el marco de un programa de licencias. Sin embargo, estos sistemas son difíciles de aplicar con éxito, sobre todo en pesquerías fuertemente explotadas. Otras medidas pueden estar formadas por instrumentos de ordenación y de conservación mediante la fijación de la captura total permisible; medidas alternativas como la asignación de contingentes individuales de esfuerzo, de forma que cada pescador disponga de un tiempo limitado para pescar en cada período; introducir restricciones en la utilización de artes o buques de pesca; y establecer temporadas de veda para proteger la

---

pesquera, que preste menos atención a los niveles de producción y considere más bien el valor económico neto de lo que se produce. En segundo lugar, la sobrecapacidad es un indicador de disipación de la renta de los recursos, cuestión clave en la ordenación de la pesca. En tercer lugar, en una pesquería con sobrecapacidad la ordenación resulta sumamente difícil, debido a las presiones que existen para utilizar la capacidad disponible. En cuarto lugar, la sobrecapacidad puede extenderse de pesquería en pesquería, debido a la movilidad relativa de las embarcaciones". Vid. CUNNINGHAM, S., GRÉBOVAL, D. Ordenación de la capacidad pesquera: examen de las cuestiones normativas y técnicas, op. cit., pp. 14-20.

[769] Vid. GRÉBOVAL, D., MUNRO, G. Overcapitalization and excess capacity in world fisheries: Underlying economics and methods of control, en Managing fishing capacity: Selected papers on underlying concepts and issues. FAO Fisheries Technical Paper. No. 386, Rome, FAO, 1999.

[770] Existen publicaciones que tratan de clasificar y cuantificar la variedad de subvenciones utilizadas en el sector de la pesca. Algunos ejemplos se pueden ver en MILAZZO, M. Subsidies in world fisheries: a re-examination. Documento Técnico del Banco Mundial No. 406, 1998, 86 pp.; OCDE. Transition to Responsible Fisheries: Economic and Policy Implications. París, 2000; PRICE WATERHOUSE COOPERS. Fisheries Working Group - Asia Pacific Co-operation (APEC). Study into the Nature and extent of Subsidies in the Fisheries sector of APEC Members Economies, 2000. CTI 07/99T Draft Report; y FAO. Informe de la Consulta de Expertos sobre Incentivos Económicos y Pesca Responsable. Roma, 28 de noviembre - 1 de diciembre de 2000. FAO Informe de Pesca. No. 638. Roma, 2000.

[771] Vid. CUNNINGHAM, S., GRÉBOVAL, D. Ordenación de la capacidad pesquera: examen de las cuestiones normativas y técnicas, op. cit., pp. 27-35; BATSTONE, C., SHARP, B. New Zealand's quota management system: the first ten years. Marine Policy 23(2), 1999, pp. 177-190; ARNASON, R. On the ITQ fisheries management system in Iceland. Review in Fish Biology and Fisheries 6(1), 1996, pp. 63-90; y GUILLOTREAU, P. Les droits de propriété des ressources naturelles revisités: le cas de la pêcherie d'huîtres du Solent (Royaume-Uni). Economies et sociétés. Série Développement, croissance et progrès, 35(4), 1997, pp. 121-146.

población en períodos críticos, como el desove, o como manera de limitar la captura total.[772] Todas estas actuaciones conforman el conjunto de medidas de ordenación y constituyen la unidad más pequeña de las herramientas de ordenación pesquera, buscando el control del cumplimiento de los objetivos establecidos. Estas medidas pueden clasificarse en medidas técnicas, controles sobre el esfuerzo y controles sobre la producción.[773]

Por último, a la hora de elaborar un plan sobre la capacidad pesquera en Guinea Bissau, se tendrá en cuenta lo establecido en el párrafo 19 del PAI-Capacidad, mediante el cual, pide a los Estados que elaboren, apliquen y sigan los planes de acción nacionales para la ordenación de la capacidad pesquera (PAN-Capacidad). Su finalidad es desarrollar un marco donde el Estado pueda evaluar la situación actual de sus pesquerías, fijar objetivos y determinar los mecanismos para alcanzarlos. Además de cumplir con el PAI-Capacidad, la función principal de este PAN es diseñar una estrategia para afrontar la sobrecapacidad de la pesca en el país, incluyendo medidas para evitar que se cree sobrecapacidad y para reducir cualquier exceso que exista ya en sus pesquerías nacionales. Esta estrategia exige que los responsables de ordenación del país examinen los objetivos de ordenación de sus pesquerías, la evaluación de la situación de sus pesquerías para determinar la medida en que se están alcanzando estos objetivos, determinar las medidas que han de emplearse para alcanzar los objetivos, y determinar las necesidades de investigación, datos y capacitación para poder realizar de manera apropiada y continua el seguimiento y la evaluación de la capacidad.[774] Sin embargo, este es un planteamiento lejos de alcanzar en Guinea Bissau.

5.4.2 El PAI-Capacidad en el contexto de la ordenación pesquera en Guinea Bissau

Para diseñar una ordenación adaptativa contra la pobreza se recomienda, además de los modelos basados de la comunidad, incluir las medidas contenidas en el PAI-Capacidad dentro de un planteamiento holístico, teniendo en cuenta todos los factores que repercuten en la capacidad dada en las aguas nacionales de Guinea Bissau, así como la movilidad de su flota y la evolución de la tecnología. En su párrafo 46, este PAI pide a la FAO que preste apoyo a los países en la aplicación de sus planes nacionales para la ordenación de la capacidad pesquera, y recomienda a los Estados que evalúen la capacidad de sus flotas, elaboren registros nacionales de buques de pesca y desarrollen los medios para supervisar la aplicación de los planes de ordenación de la capacidad pesquera.[775] En concreto, recomienda eliminar todos los factores, incluidas las subvenciones y los incentivos económicos, que contribuyan al aumento excesivo de la capacidad pesquera.[776]

---

[772] El sistema de licencias es el más comúnmente utilizado para la ordenación de la capacidad. Vid. CUNNINGHAM, S., GRÉBOVAL, D. Ordenación de la capacidad pesquera: examen de las cuestiones normativas y técnicas, op. cit., pp. 35 y ss.

[773] Dentro de los tipos posibles de medidas de ordenación para lograr una estrategia eficaz, se pueden distinguir: la regulación de artes de pesca; las restricciones espaciales o temporales para proteger a una determinada población; el control del esfuerzo pesquero, por medio de restricciones del número de unidades de pesca, limitando el número de licencias para pescar; períodos dedicados a la pesca, tales como contingentes de esfuerzo; el tamaño de los buques y artes de pesca; y el control de las capturas, estableciendo la CTP que se distribuye en contingentes individuales entre las flotas o pescadores. Vid. COCHRANE, K.L. (ed). Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación, op. cit., pp. 9 y 10.

[774] Para elaborar los objetivos para la ordenación de la capacidad, los Estados tendrán en cuenta las exigencias de los acuerdos internacionales, tales como el CCPR y el Acuerdo de Cumplimiento de 1993. Vid. FAO. Ordenación pesquera. 3. Ordenación de la capacidad de pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 3, Roma, FAO. 2013, pp. 24-26.

[775] El PAI-Capacidad fue aprobado por el Comité de Pesca de la FAO en febrero de 1999, y es un instrumento voluntario basado en algunos de los principios del Código de Conducta, cuyo objetivo principal es el lograr una ordenación eficiente, equitativa y transparente de la capacidad pesquera. Vid. FAO. Plan de acción internacional para la ordenación de la capacidad pesquera. Roma, FAO, 1999.

[776] En el año 2002 la FAO publicó el informe de una consulta de expertos sobre el fomento de la eliminación de la sobrecapacidad en la pesca marina con el objetivo de poner en práctica el PAI. Vid. FAO. Expert consultation on catalyzing the transition away from overcapacity in marine capture fisheries, Roma: FAO, 2002.

El objetivo inmediato del PAI-Capacidad se basaba en requerir que los Estados y las ORP alcanzaran, preferiblemente para el 2003, pero no más tarde del 2005, una ordenación eficiente de la capacidad pesquera. En él se especifica que cuando se enfrenten con un problema de exceso de capacidad, deben reducir progresivamente la capacidad de pesca aplicada sobre las pesquerías afectadas y objeto de sobrepesca, e insta a los Estados a que actúen para reducir la capacidad de las flotas para restablecer las poblaciones sobreexplotadas en niveles sostenibles. Además, aborda el problema de los Estados que no cumplen con sus responsabilidades en calidad de Estados del pabellón y acude a la cooperación multilateral para asegurar que estos Estados contribuyan a los esfuerzos regionales de ordenación de la capacidad de pesca.[777] Sin embargo, Guinea Bissau carece de planes de ordenación pesquera que sigan las directrices marcadas por este PAI.[778]

Del mismo modo, en la pesca artesanal la capacidad se limitará sólo si hay un control sobre el acceso a la misma. En muchas pesquerías de Guinea Bissau pueden ser más fáciles de controlar utilizando medidas de ordenación de carácter especial, como los derechos de utilización territorial en la pesca, en vez de los contingentes individuales y las licencias. En muchas pesquerías artesanales del país puede ser muy útil reforzar los sistemas tradicionales de ordenación, dándoles carácter oficial en forma de mecanismos comunitarios de ordenación. La organización comunitaria puede limitar las capturas de la pesca artesanal, siendo cada comunidad la que decida cómo se deben extraer dichas capturas. Por tanto, en la formulación de los planes de ordenación se tendrán en cuenta los intereses y problemas del sector artesanal del país, compaginándolos con los intereses del sector industrial y de los países vecinos, así como evitando las condiciones de acceso libre que dan lugar al empobrecimiento de los pescadores artesanales, sobre todo, cuando tienen muy pocas alternativas de empleo. Por tanto, es necesario reforzar la organización de los pescadores artesanales para que los planes de ordenación puedan hacerse en cooperación con estas organizaciones.[779]

Sin embargo, la participación del sector pesquero en la ordenación pesquera artesanal ha estado poco presente en Guinea Bissau. Esta participación suele estar limitada, como mucho, a una mera función de asesoramiento. Por ello, sería recomendable reforzar el papel de este sector, cuyos representantes fueran capaces de emprender las diferentes medidas, proponer alternativas para hacer frente a los problemas y desempeñar un papel activo en la aplicación de los planes de ordenación. Para ello, los pescadores necesitan organizarse y, tanto las organizaciones como los pescadores deberán estar en consonancia con el sistema de ordenación aplicable. De este modo, para lograr un sistema de ordenación conjunta deberían delegarse responsabilidades a las organizaciones del sector y a los pescadores.[780] Además, la ordenación convencional que regula la pesca y controla la mortalidad de las poblaciones de peces, puede ser eficaz para conseguir el objetivo de sostenibilidad siempre que se aplique eficientemente. Sin embargo, las medidas convencionales no han llegado a aportar los resultados esperados por su ineficacia. Por ello, las áreas marinas protegidas han sido promovidas cada vez más como una herramienta para la ordenación. No obstante, para controlar la mortalidad de las poblaciones, es preciso que las medidas de ordenación se

[777] Este PAI especifica varias medidas que deberían adoptarse con urgencia, como son: evaluación y seguimiento de la capacidad pesquera; preparación y aplicación de planes nacionales; y onsideraciones internacionales y medidas inmediatas para las principales pesquerías internacionales que requieren atención urgente. Vid. FAO. Plan de acción internacional para la ordenación de la capacidad pesquera, op. cit.

[778] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007 a Malal Mané, y abril de 2012 a Adilson Djabulá.

[779] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007 a Arlindo Peti; Braima Candé; Malal Mané; Virginia Pires; Julio da Silva y Sebastião Pereira. En abril de 2012 a Henrique Antonio da Silva, Adilson Djabulá, Juan Cá y Mussá Mané.

[780] Ibíd.

apliquen en combinación con los métodos de ordenación tradicionales del país.[781] Así, la FAO decidió cubrir el vacío existente mediante la elaboración de unas orientaciones técnicas sobre el diseño, aplicación y ensayo de áreas marinas protegidas en relación con la pesca.[782]

La declaración de áreas marinas protegidas (AMP) responde a objetivos de conservación de la biodiversidad.[783] Debido a que la ordenación pesquera adopta cada vez más un EEP, existen motivos para implantar AMP con objetivos conjuntos de ordenación pesquera y de conservación de la biodiversidad, tales como: la protección de hábitats, la biodiversidad, la reducción de la pesca incidental, los descartes y otros efectos adversos en las especies capturadas, o las especies en peligro. La implicación de las partes interesadas y la iniciación de un proceso participativo en el que se tengan en cuenta las dimensiones humanas relacionadas con la planificación y aplicación de las AMP, son fundamentales para el logro de los objetivos que se propongan las instituciones pesqueras de Guinea Bissau.[784] En definitiva, este país debería aprovechar la experiencia obtenida en otros lugares cuando trate de implantar sus propios planes de ordenación, y sería recomendable que las autoridades pesqueras reforzaran la organización de los pescadores locales para elaborar planes de ordenación en estrecha cooperación con dichas organizaciones, aprobando de mutuo acuerdo medidas de aplicación con carácter experimental.

5.5 HERRAMIENTAS BÁSICAS DE ORDENACIÓN PESQUERA ARTESANAL

Guinea Bissau se enfrenta a tres problemas básicos que necesitan ser abordados en los planes de ordenación pesquera artesanales. Dos de ellos están relacionados con aspectos tecnológicos y normativos (la pesca fantasma y la seguridad marítima), mientras que el tercero se identifica con los mecanismos para hacer cumplir las medidas de ordenación implantadas (medidas de seguimiento, control y vigilancia).

5.5.1 La pesca fantasma: un problema recurrente

Las artes y aparejos de pesca se han abandonado o perdido durante muchos años.[785] Sin embargo, el incremento de las flotas y las tecnologías empleadas en las actividades pesqueras en los últimos años demuestra que la cantidad y las repercusiones de las artes de pesca abandonados, perdidos o descartados (en delante APAPD) aumentaron notablemente con el uso de materiales sintéticos, el incremento generalizado de la capacidad pesquera y la pesca en zonas más distantes. La creciente preocupación sobre los APAPD es reflejo de las numerosas repercusiones negativas, especialmente su capacidad para continuar pescando (práctica conocida como "pesca fantasma") con los efectos asociados sobre las poblaciones de

[781] Vid. COCHRANE, K.L. Marine Protected Areas as Management Measures: Tools or Toys? In Law, Science and Ocean Management. Proc. 30th Annual Conference of the Center for Oceans Law and Policy, Dublín, Irlanda, 2006.

[782] La FAO en el 27º período de sesiones del COFI adoptó la decisión de elaborar unas orientaciones técnicas sobre este asunto, respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. De veste modo, la FAO llegó a elaborar unas orientaciones técnicas en respuesta a este compromiso. Vid. FAO. La ordenación pesquera. 4. Las áreas marinas protegidas y la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. N.° 4, Supl. 4, Roma, FAO. 2012, 220 pp.

[783] En este contexto, el diseño y la aplicación de las áreas marinas protegidas tiende por lo general al logro de un subconjunto de objetivos variados. En este sentido, la FAO ofrece una lista de algunos ejemplos de objetivos que motivan la implantación de AMP. Vid. FAO. La ordenación pesquera. 4. Las áreas marinas protegidas y la pesca, op. cit., pp. 14 y 15.

[784] Con respecto a las áreas marinas protegidas, pueden verse, además del Código de Conducta y las orientaciones técnicas ya citadas: FAO. La ordenación pesquera, op. cit.; FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca. 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit.; FAO. Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación, op. cit.; FAO. Report and documentation of the Expert Workshop on Marine Protected Areas and Fisheries Management: review of issues and considerations, Roma, 12-14 de junio de 2006. FAO Fisheries Report No. 825, Roma, 2007, 332 pp.

[785] Según el informe de la FAO sobre el estado de la pesca a nivel mundial, 2010, pp. 137 y ss., los aparejos "perdidos" hacen referencia a su pérdida accidental en el mar; los aparejos "abandonados" se refieren a su no recuperación deliberada; y los aparejos "descartados" hacen referencia a su eliminación deliberada en el mar.

peces y los efectos para las especies en peligro de extinción. Además, estas prácticas también resultan preocupantes debido a que pueden ser un peligro para la navegación en el mar, con los riesgos de seguridad que ello conlleva.[786]

El problema de los APAPD ha sido mencionado en la Asamblea General de las Naciones Unidas y considerado como parte del problema más amplio de la contaminación marina. Por esta razón, se llegó a reconocer que estas prácticas pertenecen al ámbito regulador de la OMI, y los APAPD quedaron reflejados en el Convenio internacional para la prevención de la contaminación originada por los buques (conocido por MARPOL).[787] Por otro lado, la FAO considera los desechos marinos y los APAPD un tema preocupante. El Código de Conducta anima a los Estados a abordar las cuestiones relativas a las repercusiones de la pesca en el medio marino, y en su artículo 8.7 se recogen los requisitos establecidos por el MARPOL. En 2009 un estudio de Macfadyen llegó a examinar la magnitud y la composición de los APAPD, sus consecuencias y sus causas, aglutinando y presentando los ejemplos de todo el mundo sobre las medidas existentes para abordar este problema, y recomendando las medidas que se deben tomar para los desechos marinos en general y los APAPD en particular.[788]

Los efectos ambientales de los APAPD pueden clasificarse en: capturas continuadas de especies que son objeto de pesca y especies que no lo son; interacción con las especies en peligro de extinción; las repercusiones físicas sobre el bentos; la acumulación de material sintético en la red alimentaria marina; y los accidentes y muertes.[789] Conforme a estos efectos, debido al entorno en que tiene lugar la pesca y la tecnología empleada, cierto grado de APAPD resulta inevitable. Al considerar que las artes de pesca pueden ser abandonadas, perdidas o descartadas, queda claro que ello se puede realizar de manera intencionada o no intencionada. Por tanto, los métodos empleados para reducir los APAPD deben adaptarse a las causas. Por diversas presiones, estas causas pueden ser ejercidas sobre los pescadores, como la presión del cumplimiento de las normas que hace que los pescadores que trabajan ilegalmente abandonen sus aparejos en el mar; la presión económica que ocasiona el vertido de aparejos de pesca no deseados al mar en lugar de eliminarlos en tierra; y la presión espacial que causa la pérdida o el deterioro de los aparejos de pesca a causa del conflicto entre éstos.[790]

En consecuencia, compartimos las medidas propuestas por la FAO para poder abordar los APAPD, clasificadas en medidas de prevención, medidas de mitigación que reduzcan sus efectos en el medio, y medidas de remedio que los eliminen de ese medio. La experiencia demuestra que muchas de estas medidas pueden aplicarse de diferentes maneras, de modo que reducir el problema de los APAPD y su contribución a los desechos marinos, tendrán que incluir medidas de prevención, mitigación y remedio. Sin embargo, en países como Guinea Bissau, algunas medidas deberían estar respaldadas por una obligación legal mientras que otras podrían ser igual de eficaces si se llegan a introducir de manera voluntaria o si se ofrecen incentivos para ello. Por tanto, la probabilidad de éxito de las medidas que se introduzcan en el país podría depender de si se adopta un enfoque con incentivo o uno de

[786] Ejemplos al respecto pueden ser los informes anuales de la FAO de 2010 y 2012.

[787] En consecuencia el Comité de Protección del Medio Marino de la OMI, en el que participa la FAO, creó un grupo de trabajo en 2006 para revisar el Anexo V del Convenio MARPOL. Vid. Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los Buques de 1973 y su Protocolo de 1978 (Convenio MARPOL 73/78); y FAO sobre el estado de la pesca a nivel mundial, 2010.

[788] Vid. MACFADYEN, G., HUNTINGTON, T., CAPPELL, R. Abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear. Serie de Informes y Estudios sobre los Mares Regionales del PNUMA No. 185. FAO, Documento Técnico de Pesca y Acuicultura No. 523. Roma, PNUMA/FAO, 2009, 115 pp.

[789] Vid. THOMPSON, R., OLSEN, Y., MITCHELL, R., DAVIS, A., ROWLAND, S., JOHN, A., MCGONIGLE, D., RUSSELL, A.E. Lost at sea: where is all the plastic? Science, 304(5672), 2004, p. 838.

[790] Vid. FAO sobre el estado de la pesca a nivel mundial, 2010, pp. 137 y ss.

carácter voluntario. En este caso, las medidas de prevención pueden ser el modo más eficaz de hacer frente a los APAPD porque evitan la aparición de los mismos.[791]

Por otra parte, debido a que los pescadores ilegales no llegan a cumplir las normas que incluyen medidas para reducir los APAPD, el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto para combatir la pesca INDNR de 2009, puede ser un instrumento eficaz para abordar este tipo de pesca y contribuir a la gestión de los APAPD en Guinea Bissau. Este instrumento puede ser utilizado también para reforzar las obligaciones en cuanto al marcado de las artes. Además, disponer de dispositivos de recogida puede ser una medida preventiva que ayude a reducir la intención de los pescadores de descartar artes de pesca no deseados en el mar. La Regla 7 del anexo V del MARPOL estipula que los Gobiernos de las Partes en el Convenio se comprometen a garantizar que en los puertos y terminales se establecen instalaciones y servicios de recepción de basuras con capacidad adecuada para que los buques que las utilicen no tengan que sufrir demoras innecesarias.[792] Sin embargo, Guinea Bissau presenta dificultades para la creación de instalaciones de recepción en muchos de sus puertos pesqueros, por lo que es necesario solucionar primero tales problemas. Cuándo se llevó a cabo el proceso de revisión del anexo V del MARPOL, se debatieron diversos procesos de presentación de informes, como el hecho de que en la actualidad los buques con tonelaje bruto igual o mayor que 400 GT deban mantener un libro de registro de basura. Sin embargo, esta medida no se aplica a los buques más pequeños que representan la totalidad de la flota artesanal de Guinea Bissau.[793]

En este sentido, un problema que afecta a estas formas de comportamiento incorrecto, es la inexistencia de la obligación de informar sobre los APAPD al Estado del pabellón o al Estado ribereño en cuyas aguas esté trabajando el buque de pesca. Por tanto, se ha llegado a sugerir que los requisitos existentes en materia de presentación de informes, como los sistemas de declaración de capturas y los programas de observadores, se amplíen con carácter obligatorio al deber de registrar y comunicar los APAPD. La FAO propone al respecto que se podría incorporar un enfoque de "ausencia de culpa" en tales requisitos, en lo concerniente a la responsabilidad por las pérdidas y sus repercusiones y coste de recuperación.[794]

Además, el papel de la tecnología en la reducción de los APAPD puede ayudar a dar soluciones. Por ejemplo, Matthews y Donahue proponen que se puedan emplear paneles de escape degradables y cuerdas que se puedan descomponer para reducir la pesca fantasma en el caso de las nasas. Tales dispositivos son obligatorios en algunas pesquerías, aunque menos en

[791] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007 a Arlindo Peti; Malal Mané; y Braima Candé. Entre las medidas comentadas, la FAO propone: el marcado de las artes y aparejos; el uso de tecnología a bordo para evitar la pérdida o mejorar la localización de las artes y aparejos; y la provisión de instalaciones de recepción y recogidas en el puerto adecuadas y asequibles. Además, las medidas de reducción del esfuerzo, como la limitación de la cantidad de artes y aparejos que se pueden usar o del tiempo de inmersión, podrían reducir las pérdidas operacionales. La gestión espacial es también un instrumento útil a la hora de abordar el conflicto entre las artes y aparejos de pesca, que puede ser una causa importante de los APAPD. Vid. FAO sobre el estado de la pesca a nivel mundial, 2010, p. 142.

[792] Vid. OMI. Guidelines for the implementation of Annex V of MARPOL 73/78. Regulation for the Prevention of Pollution by Garbage from Ships, 2006.

[793] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012 a Arlindo Peti. Además, el informe de la FAO a este respecto comenta que el incremento del uso del sistema de posicionamiento global (GPS) y de la tecnología de cartografía electrónica del lecho marino por parte de los buques de pesca aporta beneficios para la reducción de las pérdidas de aparejos de pesca y a la mejora de la localización y la recuperación de dichos aparejos perdidos. Actualmente, los transpondedores son una característica común en muchas pesquerías a gran escala y se emplea el rastreo por satélite de los buques para fines relativos a la seguridad y al seguimiento, control y vigilancia. El empleo de transpondedores en aparejos como las boyas y los flotadores para mejorar la capacidad de localizar aparejos perdidos es cada vez mayor. Debería animarse, asimismo, a los pescadores artesanales a hacer un mayor uso de las tecnologías disponibles para poder determinar mejor la posición de los aparejos. Vid. FAO sobre el estado de la pesca a nivel mundial, 2010, p. 142.

[794] Ibíd., p. 143.

el caso de la pesca con redes.[795] A su vez, Kiessling señala que el Consejo de Conservación del Medio Ambiente de Australia y Nueva Zelanda llegó a promocionar del uso de materiales biodegradables en la fabricación de bolsas para el cebo y en el apoyo a la creación de bolsas de hielo biodegradables.[796]

Finalmente, una gestión espacial en la pesca artesanal eficaz en Guinea Bissau puede reducir los APAPD cuando se enfoca a la administración a una zona, especialmente cuando se basa en la ordenación conjunta o comunitaria. La cantidad y el tiempo de las artes de pesca caladas influyen en la posibilidad de que se pierdan o se descarten. Por tanto, la restricción del esfuerzo puede aminorar los APAPD. De este modo, la gestión espacial puede evitar los APAPD en el país cuando los pescadores son conscientes de la presencia probable de artes de pesca en el agua. Esto reduce el riesgo para la navegación que suponen estos artes de pesca, lo que disminuye la probabilidad de que se dañen o se muevan.[797]

5.5.2 La seguridad en la pesca: una oportunidad para abordarla de manera holística

La actividad pesquera es una ocupación de riesgo cuyas medidas para reducirlo han llegado a ser eficaces, sobre todo en lugares donde la tecnología es avanzada. A pesar de ello, la pesca sigue siendo una de las ocupaciones más peligrosas, fundamentalmente en países en desarrollo como Guinea Bissau. Algunos de las barreras que impiden mejorar la seguridad en estos países es su aplicación voluntaria y la capacitación no suele ser obligatoria. Además, los instrumentos internacionales sobre construcción y equipamiento de barcos no son obligatorios para embarcaciones de menos de 24 metros de eslora. Por tanto, es recomendable que las medidas de seguridad en el mar se integren en la ordenación general de la pesca del país.[798]

La situación de la pesca mundial ha cambiado significativamente en los últimos años. La CONVEMAR, establece no sólo derechos, sino también obligaciones de los Estados ribereños con respecto a la ordenación de sus ZEE. Por ello, estos Estados deben adoptar medidas al respecto, estableciendo normas que garanticen la seguridad de los pescadores, y reconocer que la preparación sobre seguridad debe ser una condición previa necesaria. De este modo, incluir normas de seguridad en los planes de ordenación puede ayudar a superar la falta de atención que estaba impidiendo mejorar la seguridad en el mar de los pescadores. En la pesca, el peligro depende de la elección de los pescadores sobre los riesgos que asumen, tales como las condiciones meteorológicas, las embarcaciones utilizadas, los descansos que realizan y los equipos de seguridad que llevan.[799] Existen estudios que indican, que aunque la finalidad de la política de ordenación pesquera no es el regular la seguridad en el mar, en ocasiones contribuyen a los problemas relacionados con ésta.[800] En algunas actividades de observación

[795] Vid. MATTHEWS, T.R., DONAHUE, S. By-catch in Florida's spiny lobster trap fishery and the impact of wire traps. Informe presentado al Consejo de Ordenación Pesquera del Atlántico Sur, 1996; Consejo de Ordenación Pesquera del Pacífico Norte. Fishery Management Plan for Bering Sea/Aleutian Islands King and Tanner Crabs, 2008. Disponible en www.fakr.noaa.gov/npfmc/fmp/crab/CRAFMP2008.pdf; y Fisheries and Oceans Canada. Pacific region recreational fishing – recreational fishing gear, 2007. Disponible en www.pac.dfompo.gc.ca/recfish/Law/gear_e.htm.

[796] Vid. FAO sobre el estado de la pesca a nivel mundial, 2010, pp. 137 y ss.; y KIESSLING, I. Finding solutions: derelict fishing gear and other marine debris in Northern Australia. Hobart, Universidad Charles Darwin, National Oceans Office. Australia, 2003.

[797] Vid. BROWN, J., MACFADYEN, G. Ghost fishing in European waters: impacts and management responses. Marine Policy, 31(4): 2007, pp. 488-504.

[798] Vid. PETURSDOTTIR, G.; HANNIBALSSON, O.; TURNER, J.M.M. La seguridad en el mar como parte integrante de la ordenación pesquera. FAO Circular de Pesca. No. 966. Roma; FAO, 2001, 43 pp.

[799] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007 a Arlindo Peti; Malal Mané; y Braima Candé; y en abril de 2012 a Antonio Abelino Cabral.

[800] Vid. FAO. Informe mundial de la pesca y la acuicultura, 2012, pp. 165 y ss.

realizadas en Guinea Bissau sobre la actitud de las tripulaciones respecto de la seguridad en el mar, se confirma la ausencia de medidas de seguridad en el mar en el país.[801]

Reconocida su importancia, la falta de seguridad en la pesca es un problema grave que pone de relieve la necesidad de introducir las medidas oportunas en la ordenación pesquera del país. De este modo, adoptar un enfoque holístico de ordenación, donde la seguridad en el mar sea parte integrante de la ordenación general de la pesca, será un paso importante para Guinea Bissau.[802] Sin embargo, las medidas de seguridad sólo serán eficaces si se conocen los detalles de los accidentes, al objeto de encontrar soluciones adecuadas para introducirlas en los planes de ordenación. Las pesquerías en Guinea Bissau suelen ser muy diversas y los buques varían desde grandes barcos factoría hasta canoas de troncos en las que pesca tan solo una persona. Las causas de los accidentes dependen de la zona de pesca, tipo de barco, artes empleadas, condiciones meteorológicas, o la utilización de barcos en condiciones inseguras. Sin embargo, uno de los factores más importantes es el factor humano, afectado por la falta de formación, poca experiencia, tripulaciones reducidas, o la fatiga.[803]

Existen valoraciones sobre si la ordenación pesquera puede influir en la seguridad en el mar. La gestión en común donde los interesados tienen la oportunidad de participar en la elaboración de normas de pesca puede ser importante, considerando el impacto que estas normas de ordenación ejercen en la disminución o el aumento de los riesgos en la mar. En las pesquerías de acceso libre, para acceder a los caladeros y tener la mayor captura posible se necesita aumentar la potencia del motor, el tamaño del barco y la eficiencia de las artes de pesca. Aunque las condiciones de trabajo hayan mejorado con la tecnología, han surgido nuevos peligros, sobre todo porque se reducen sus efectivos para rebajar los costes.[804] Por eso, países como Guinea Bissau necesitan encontrar medios para ordenar su pesca, recoger información sobre su flota pesquera y adecuarla a la capacidad de sus pesquerías. Para ello es necesario controlar las pesquerías, especialmente las artesanales, ya que el tamaño reducido de los barcos y la limitada eficiencia de sus artes de pesca da lugar a infravalorar la

[801] Observación directa realizada en abril de 2007 y abril de 2012. Además, un estudio realizado por Kaplan y Kite-Powell llegó a demostrar que los reglamentos sobre ordenación pesquera eran un factor importante que afectaba a la seguridad en el mar. De hecho, más de la mitad de los pescadores estimaban que la ordenación pesquera figuraba entre los asuntos más importantes que influyen en la seguridad en el mar. Los pescadores informaron de varios problemas en los que el aumento de los peligros en el mar se atribuía a reglamentos de ordenación orientados a proteger diversas pesquerías. Vid. KAPLAN, I.M., KITE-POWELL, H.L. Safety at sea and fisheries management: fishermen's attitudes and the need for co-management. Marine Policy, 24(6): 2000, pp. 493-497. Sin embargo, la FAO confirma que existen escasos de análisis sobre la forma en que las políticas de ordenación influyen en la seguridad o sobre la medida en que los cambios en la ordenación pueden afectar a la seguridad. Vid. FAO. Informe mundial de la pesca y la acuicultura, 2012, p. 165; y LINCOLN, J., KNAPP, G. Synthesis of case studies: effects of fisheries management policies on fishing safety. Circular de Pesca de la FAO No. 1073. Roma: FAO, 2012.

[802] Sverre señala que **"…**mortales o lesiones. La vida del pescador es y debe ser peligrosa. Esta actitud ha sido quizás uno de los principales obstáculos no valorados que han impedido mejorar la seguridad y el entorno de trabajo en la actividad pesquera". Vid. SVERRE, J. E. Instituto de Investigaciones. Simposio Internacional sobre Seguridad y condiciones de trabajo en los barcos pesqueros, Universidad de Quebec, Rimouski. Noruega, 1989. Por otra parte, en cuanto a las lesiones suelen ser comunes en la industria pesquera, pueden verse: Vid. RAFNSSON, V. Health Problems and Disease Patterns. ILO Encyclopedia of Occupational Health and Safety. Chapter 66 Fishing. Minko, V.M. On Safety and Health in the Russian Fishing Industry. (Documento preparado para la OIT); TÖRNER, M., et al. Analysis of Serious Occupational Accidents in Swedish Fishery. Safety Science 21, 1995, pp. 93-111; y TOMASZUNAS, S. Work-related lost-time accidents in deep sea fishermen. Bulletin of the Institute of Maritime and Tropical Medicine, 1992; V.43, No. 1-4.

[803] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012 a Antonio Abelino Cabral. Además, Vid. MACDONALD, J.M., POWERS, G.D. Proceedings of International Simposio internacional sobre seguridad y condiciones de trabajo a bordo de los barcos pesqueros. Université de Québec, Rimouski, 1989; RAYMENT, P., FOSSI, A. Report into the Safety and Security of the Artisanal Fishermen of Senegal, a joint SSG and CCFD Mission, July 1994; IMO, MSC 69/INF.10 Seafarers fatigue: Wake up to the dangers; e IMO, MSC 69/INF.15 Fatigue, groundings and collisions.

[804] Vid, KAPLAN, I.M., KITE-POWELL, H.L. Safety at sea and fisheries management: fishermen's attitudes and the need for co-management, op. cit., pp. 493-497; y PETURSDOTTIR, G., HANNIBALSSON, O., TURNER, J.M.M. La seguridad en el mar como parte integrante de la ordenación pesquera, op. cit.

importancia del control sobre este tipo de pesca.[805] El número de canoas artesanales en Guinea Bissau es muy significativo al ser las protagonistas en la pesca del país, por lo que no pueden quedar exentas de un proceso de regulación. De lo contrario, la pesca puede quedar en manos de decisiones de carácter biológico debido a la sobreexplotación de las pesquerías, generando consecuencias negativas para los que dependen de la pesca para su subsistencia.[806]

Por tanto, la seguridad en el mar debe integrarse en la ordenación general de la pesca en Guinea Bissau si se quieren conseguir unas condiciones de trabajo más seguras. Sin embargo, el país sufre la inexistencia de infraestructuras y la ausencia de un marco regulatorio en torno a la seguridad en el mar. En este sentido, la integración de la seguridad en la ordenación pesquera exige la revisión de las normas de ordenación existentes, cuyas medidas no deben tratar tan sólo aspectos de flota pesquera y rendimiento del recurso, sino también, integrar las condiciones de navegabilidad de las embarcaciones, condiciones de trabajo a bordo y la formación de las tripulaciones.[807]

La totalidad de la flota pesquera artesanal de Guinea Bissau está formada por pequeñas embarcaciones, todas ellas sin cubierta, y muchas sin motor. En muchos casos estos barcos están construidos por carpinteros sin capacitación que copian embarcaciones tradicionales para reducir costes, utilizando materiales inadecuados y construyendo barcos inseguros. Con frecuencia, estos barcos no cumplen las normas nacionales por falta de medios para imponerlas y los servicios de inspección de buques son inexistentes. El personal de inspección de buques no tiene formación para realizar reconocimientos sobre las condiciones de los barcos, como tampoco se tiene suficiente formación en construcción de barcos, mecánica naval o arquitectura naval. Además, los pescadores no suelen disponer de medios para conseguir el equipo obligatorio, o cuando se exigen licencias de pesca, no siempre se estipula en ellas la navegabilidad, la inspección de la seguridad y la titulación de los patrones.[808]

Por otra parte, la pesca artesanal suele concentrarse cerca de la costa, lo que incrementa la sobrepesca de los recursos costeros. Diversificar la pesca hacia otros lugares puede ser una solución al respecto. Sin embargo, la falta de conocimientos y medios técnicos no permiten hacerlo con seguridad. La ausencia de medios de propulsión mecánica en las embarcaciones, apenas les permite a los pescadores alejarse de la costa, y los barcos son inadecuados al estar basados en construcciones sin garantías de navegabilidad. Los pescadores carecen de conocimientos sobre la pesca de altura y los desplazamientos pueden durar varios días. Además, los armadores tienen que comprar los repuestos en países vecinos como Senegal. Bajo estas circunstancias, es frecuente que se utilicen barcos con equipamientos defectuosos, aunque los armadores dispongan de dinero para pagar los materiales necesarios.[809] Además, la

[805] Vid. BEN-YAMI, M. Safety at sea, the tragedy of official default. Samudra 23: Sept 1999, pp. 24-28.
[806] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007 a Arlindo Peti y Malal Mané.
[807] Ibíd. El CCPR reconoce que los Estados deben mejorar, por medio de programas de formación y capacitación, la preparación de los pescadores y su calificación profesional. Dichos programas deben tener en cuenta las normas y las directrices acordadas internacionalmente. Además, se deben mantener registros de pescadores incluyendo la información relativa a su hoja de servicios y calificaciones, y los certificados de aptitud profesional de conformidad con la legislación nacional. Vid. Artículos 8.1.7 y 8.1.8 del CCPR; TURNER, J. FAO Technical Cooperation Programme Draft, Regional Project Proposal, Development of Standards for the Construction and Survey of Small Fishing Vessels, May 1999; PETURSDOTTIR, G.; HANNIBALSSON, O., TURNER, J.M.M. La seguridad en el mar como parte integrante de la ordenación pesquera, op. cit., pp. 35-37; y BEN-YAMI, M. Safety at sea, the tragedy of official default, op. cit., pp. 24-28.
[808] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012 a Antonio Abelino Cabral; y observación directa realizada por este doctorando en Guinea Bissau en abril de 2007 y abril de 2012.
[809] Ibíd., e información obtenida de diversas actividades de observación directa en los puntos de desembarco de pesca de Guinea Bissau, realizadas en abril y mayo de 2007 y en abril de 2012. Véase también a KRISNHNAN, O.G. Web-based information: Safely in the net. In Samudra 23, 1999, p. 34; FITZPATRICK, J., SMITH, A. The Training of Fishermen: a Small island Approach. Segundo Simposio internacional sobre seguridad y condiciones de trabajo a bordo de barcos pesqueros. Bamio, España. 15-17 de septiembre de 1992; y PRADO, J., SMITH, A. Les accidents a bord de petits bateaux de

diferencia entre las normas internacionales para los equipos de seguridad y los medios económicos disponibles por los pescadores artesanales de Guinea Bissau, crea otro problema. Normalmente no suelen llevar equipos de seguridad a bordo. En el caso de llevar alguno, la calidad es inferior a las normas establecidas internacionalmente. Por tanto, es necesario establecer un sistema que garantice la fabricación o importación de equipos de seguridad adecuados, así como distribuidores que aseguren la disponibilidad de equipamientos en todo momento. También es necesaria la formación práctica de los responsables de la navegación para asegurar que sean capaces de utilizar correctamente los equipos de navegación y estar familiarizados con los medios electrónicos que lleva un barco. El sector pesquero cuenta con escasos recursos económicos, y este tema no parece prioritario debido a que no lo consideran una parte importante de la economía del país.[810]

Otro aspecto relacionado es el marco regulatorio. Los planes de formación suelen estar contenidos en las normas jurídicas sobre la seguridad e inspección de buques. En caso de no existir dichas normas, tal como es el caso de Guinea Bissau, es preciso crearlas y reconocerlas como parte integrante de la ordenación pesquera. Para ello, habrá que asegurar que las disposiciones tengan en cuenta las diversas características de los tipos de pesquerías existentes en el país. Ante una legislación inapropiada o difícil de cumplir, los armadores de los barcos y los pescadores no tendrán confianza en esas normas y reducirá el nivel de cumplimiento voluntario.[811] En consecuencia, el Código de Conducta constituye un instrumento jurídico para sensibilizar los aspectos de la seguridad como parte integrante de la ordenación pesquera. Sin embargo, este enfoque supone para Guinea Bissau reconocer los instrumentos internacionales que son de referencia básica en materia de seguridad.[812]

En conclusión, las escasas medidas de seguridad en el mar en Guinea Bissau son asumidas de forma voluntaria, dando lugar a resultados muy precarios. Para mejorar en este aspecto habrá que integrar la seguridad marítima en los planes de ordenación pesquera del país, lo que requiere un cambio de actitud en el propio sector pesquero y un convencimiento de los legisladores implicados.

---

pêche dans les pays en développement, quelques mesures préventives. Simposio internacional sobre seguridad y condiciones de trabajo en los barcos de pesca. Universidad de Quebec, 1989.

[810] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012 a Mario Amandi Sané y Antonio Abelino Cabral; actividades de observación directa realizadas en abril de 2012 en Guinea Bissau. Además, JOHNSON, J. Outline of actions which can be taken to improve artisanal safety at sea. Informe de una Misión de la FAO para el Ministerio de Pesca de Gambia, 1995.

[811] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012 a Mario Amandi Sané y Antonio Abelino Cabral. Además, véase a TURNER, J. A guide for the implementation of safety programmes in fisheries. En el Simposio internacional sobre seguridad y condiciones de trabajo a bordo de barcos pesqueros, Universite de Québec, Rimouski, 1989, pp. 397-403.

[812] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Adilson Djabulá. En cuanto a los instrumentos internacionales en materia de seguridad para Guinea Bissau, destacar, por ejemplo: Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1978; El Convenio Internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros de 1977. Debido a que ni el Convenio de Torremolinos de 1977 ni la Parte B del Código de seguridad son aplicables a barcos pesqueros de menos de 24 m de eslora, y reconociendo que la gran mayoría de los pesqueros son de tamaño inferior a esa eslora, la FAO, la OMI y la OIT prepararon en 1980 directrices voluntarias sobre el proyecto, la construcción y el equipo de buques pesqueros pequeños de una eslora comprendida entre 12 m y 24 m, basándose en los puntos señalados en los códigos de seguridad. En cuanto a las normas de formación, el Convenio de Formación fue adoptado por la OMI en 1995 y contiene requisitos sobre los patrones y guardias en barcos de 24 m de eslora o más, los jefes u oficiales maquinistas en barcos de una potencia de propulsión de 750 kW o más y el personal encargado de comunicaciones por radio. En lo que respecta al documento de orientación sobre formación, este documento tiene en cuenta los convenios y recomendaciones aprobados por la OIT y la OMI y la amplia experiencia práctica de la FAO en el sector de la capacitación del personal de los barcos pesqueros. Como otros Convenios de la OMI conexos, especialmente pertinentes para la seguridad y la salud en la actividad pesquera, pueden citarse, el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos, 1979 y la Convención sobre el Reglamento Internacional para Prevenir Abordajes en la Mar (COLREGS), 1972.

5.5.3 Las medidas de seguimiento, control y vigilancia de las pesquerías

Guinea Bissau tiene escasas capacidades para proteger los recursos pesqueros, fundamentalmente en su ZEE. En general, son muchos los barcos que se hallan dispersos a lo largo de la costa y las numerosas islas del archipiélago de Bijagós. En muchos lugares del país, hay pocos puertos y muy distantes entre ellos, siendo común el atraque en las playas. Los puertos suelen ser puntos de control, pero cuando no existen, es preciso crear medidas de cooperación entre las instituciones públicas y los pescadores.[813]

El seguimiento, control y vigilancia (SCV) de la pesca debe tener la finalidad de garantizar que las medidas de ordenación se apliquen plenamente, siendo necesario que el país sea capaz de ejercer un control efectivo sobre la flota nacional y extranjera. Por tanto, un SCV tiene que ver con el cumplimiento de las medidas de ordenación y consiste en un instrumento que incluye investigación, compilación de datos, estadísticas sobre pesca, y las operaciones de policía para el control de los barcos, haciendo hincapié en la vigilancia.[814] En definitiva, el SCV debe contribuir a la ordenación pesquera asegurando el cumplimiento del control adecuado.[815] Sin embargo, a pesar de que en muchos países en desarrollo cuentan con algunos mecanismos de SCV, países como Guinea Bissau necesitan ayuda para abordar los problemas que encuentran en sus pesquerías. Entre ellos, la incapacidad de controlar las pesquerías que están dentro de su ZEE, el coste de esas actividades y el fracaso de las pesquerías de países desarrollados que se utilizaron como ejemplos de ordenación de la pesca en el país.[816] Por tanto, no existe un sistema de SCV en la ZEE del país para conservar sus pesquerías, lo que lleva a corregir esta situación y ofrecer una ordenación adecuada.[817]

No existe un único sistema de SCV válido para todo tipo de pesquerías y países.[818] Existen diferencias sustanciales entre los métodos aplicables a la pesca artesanal y los correspondientes a la pesca industrial. Una mayor implicación de los pescadores en el proceso de ordenación hará más llevadero un sistema de vigilancia que garantice el cumplimiento de los reglamentos.[819] De este modo, los pescadores, al compartir responsabilidades, cometerán

[813] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Julio da Silva.

[814] Un significado más preciso de SCV puede verse en la definición dada por una Consulta de Expertos de FAO en 1981: "i) seguimiento: la exigencia continua de medir las características del esfuerzo de pesca y los rendimientos del recurso; ii) control: las condiciones reglamentarias en que puede realizarse la explotación del recurso; y iii) vigilancia: el grado y tipo de observaciones que se necesitan para mantener el cumplimiento de los controles reglamentarios impuestos a la actividad pesquera". Vid. FAO. Informe de una consulta de expertos sobre ordenación pesquera. Roma, FAO, 1981.

[815] Vid. COCHRANE, K.L. (ed.) Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424. Roma, FAO, 2005, p. 174; FAO. Standard manual procedures of monitoring, control and surveillance of fisheries in the exclusive economic zones of ASEAN countries. 5 manuales. Jakarta, Indonesia, FAO/ASEAN, 1991; FAO/Directorate of Fisheries Indonesia. Fisheries monitoring, control, surveillance manual. FAO TCP/INS 2252, Jakarta, FAO, 1993; y FAO. Fisheries monitoring, control and surveillance: recommendations for technical regulations in Indonesia. FAO TCP/INS 2252 (A). Roma, FAO, 1993.

[816] Vid. SEVALY SEN. EEC fisheries agreements with ACP States and their likely impact on artisanal fisheries (draft), 1989; y FLEWWELLING, P. Introducción a las actividades de seguimiento, control y vigilancia: un instrumento para la ordenación de la pesca. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 338. Roma, FAO, 1996, 227 pp.

[817] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Paulo Baranção.

[818] Pueden verse algunas propuestas de sistemas de SCV en: NEWTON, C.H. Monitoring, control and surveillance of fisheries in exclusive economic zones. RSC Series No. 49, Roma, FAO, 1889, pp. 209-213; HERSOUG, B., PAULSEN, O. Monitoring, control and surveillance in fisheries management. University of Namibia, Windhoek, Namibia, 1996, 378 pp.; KUPERAN, K., SUTINEN, J.G. Blue water crime: legitimacy, deterrence and compliance in fisheries. Law and Society Review, 32(2), 1998, pp. 309-338; LAUREC, A. Monitoring fisheries for better research and/or better enforcement. Proceedings of the International Conference on Integrated Fisheries Monitoring. Sydney, Australia, 1-5 February 1999. Rome, FAO, 1999, 378 pp.; y ARMSTRONG, A.J. Development of International/Regional Co-operation in Fisheries Monitoring, Control and Surveillance, Londres, Reino Unido, Commonwealth Secretariat, 1991; y FAO. COMITE DE PESCA, 22º período de sesiones, Roma, Italia, 17-20 de marzo de 1997. Función esencial del seguimiento, control y vigilancia en la ordenación pesquera. COFI/97/Inf.6., punto 2.

[819] Vid. FAO. Consulta de expertos sobre especificaciones técnicas para el marcado de embarcaciones de pesca. Roma, 16-20 de junio de 1986. FAO Informe de Pesca No. 367. Roma, FAO, 1986, 74 pp.; FAO. Especificaciones uniformes para el

menos infracciones y asumirán mayores funciones de vigilancia, permitiendo al órgano público liberarse de parte de la carga que supone esta tarea. En la pesca artesanal, el uso de sistemas de SCV, tales como observadores a bordo de los buques, barcos de vigilancia, o medios aéreos, resultan muy costosos, especialmente en países con escasos recursos como Guinea Bissau. Las razones están en el número de pescadores, la diversidad de artes y los múltiples puntos de desembarco del pescado. Por estas razones, resulta apropiado promover sistemas basados en la comunidad para la ordenación de la pesca, utilizando estructuras tradicionales y comunitarias para reforzar las medidas pesqueras que se adopten.[820]

La experiencia de algunas iniciativas llevadas a cabo en países en desarrollo hace ver que es posible mejorar el SCV, reduciendo al mismo tiempo los costes y aumentando la eficacia. Existen iniciativas emprendidas en África Occidental que demuestran buenos resultados.[821] Además, también se pueden reducir costes mediante la utilización adecuada de licencias como instrumento de control, que faciliten información para planificar la ordenación. Por ejemplo, las licencias de pesca pueden establecer la obligación de que el transbordo de pescado se realice en el puerto para ser verificado con mayor claridad. No obstante, los barcos de pesca tenderían a utilizar los puertos, siempre y cuando se redujeran los trámites burocráticos que se suelen exigir a los buques de carga. Esto facilitaría las medidas de control por parte del Estado del puerto de Bissau y las medidas para reducir costes pueden ayudar a aplicar sistemas de SCV sin necesidad de recurrir a la fuerza.[822]

En conclusión, debido a la ineficacia del SCV tradicional aplicado en Guinea Bissau, los métodos de ordenación participativos están tomando cada vez más importancia como medio de ordenación de la pesca en cooperación con otras partes interesadas. Involucrar a los pescadores ayudará a cumplir y a asegurar que otros cumplan con los controles derivados de la implantación de un SCV en régimen comunitario. Por tanto, la ordenación comunitaria tendrá como una de sus finalidades el involucrar a los pescadores artesanales en la pesquería a

---

marcado e identificación de las embarcaciones pesqueras, 69 pp. Roma, FAO, 1989, 69 pp.; FAO. Servicio de Información, Datos y Estadísticas de Pesca y Servicio de Tecnología de Pesca (comp.). Definición y clasificación de las embarcaciones pesqueras. FAO Documento Técnico de Pesca, No. 267, Roma, FAO, 1985, 63 pp.; FAO. Proyecto de acuerdo sobre el abanderamiento de los buques que pescan en alta mar para promover el cumplimiento de las medidas internacionalmente aprobadas de conservación y ordenación. 27° período de sesiones de la Conferencia de la FAO, Roma, 6-25 de noviembre de 1993. Documento C/93/26 de agosto de 1993. Roma, FAO, 1993; MUNITA-ORTIZ, C. 1992. Sistema de vigilancia de pesca por satélite. Chile-Pesq., 192, No. 53-55. Chile, 1992, 70 pp.; NEDELEC, C., PRADO, J. Definición y clasificación de las diversas categorías de artes de pesca. FAO Documento Técnico de Pesca No. 222, Revisión 1. Roma, FAO, 1990, 92 pp.; y IOC. Guide to satellite remote sensing of the marine environment, MAN.-Guides. IOC, 1992, No. 24. París, IOC, 1992.

[820] Vid. FAO. COMITE DE PESCA, 22º período de sesiones, Roma, Italia, 17-20 de marzo de 1997. Función esencial del seguimiento, control y vigilancia en la ordenación pesquera. COFI/97/Inf.6.

[821] Vid. ALLAIN, R.J. A study of aerial fisheries surveillance in certain CECAF coastal States. FAO CECAF/TECH/82/46 (En). Roma, FAO, 1982, 70 pp.; ALLAIN, R.J. Monitoring, control and surveillance in selected West African coastal states with recommendations for possible ICOD interventions in the future, Ottawa, ICOD, 1988; ARMSTRONG, A.J. Survey and analysis of sub-regional MCS mechanisms in the central States of West Africa, Roma, FAO, 1992; BONUCCI, N., KVARAN, E.R., PALSSON, O.K. An assessment of national and regional capabilities for MCS in NW Africa for a possible regional project. Roma, Reykjavik, Informe del Banco Mundial, 1991; CHOUINARD, J. Propositions pour un registre sous-régional des navires de pêche de la zone Nord-Ouest Africane. FAO FI: MCS/WA/92/Inf. 10 October 1992, Quebec, FAO, 1992; JENNINGS, MG. Mise en ouvre de la règlementation des pêches. FAO CECAF Technical Report. DAKAR, Senegal, FAO-UNDP 1980. No. 80/22, CECAF/TECH/80/22 (En), Dakar, Senegal, FAO, 1980; KACZYNSKI, V. Surveillance and foreign fisheries management project for the Secretary of State for Fisheries, Republic of Guinea. Seattle - Conakry, Banco Mundial, 1987; GRAHAM, D.C., BOOTH, B.R. Fisheries monitoring, control and surveillance system in operation in Sierra Leone waters as implemented by Maritime Protection Services (Sierra Leone) Limited. National seminar on fishery industries development, 25-29 de noviembre de 1991, Freetown, Sierra Leona, Freetown, Sierra Leona, 1991; LUX-Development. The Gambia, monitoring, control and surveillance operations manual. LUX-Development Project AFR 009. Gambia, LUX-Development, 1993; y NEWTON, C.H. Control over fisheries in the exclusive economic zone of the Republic of the Cape Verde Islands. FAO GCP/INT/399/NOR Technical Report UNDP/FAO-CVI/82/003. Praia, Cape Verde Islands, 1985.

[822] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Julio da Silva y Mario Amadi Sané. En abril de 2012, a Antonio Abelino Cabral.

través de la estructura comunitaria, pudiendo ser la opción más factible para fomentar el cumplimiento del SCV en el país. Además de las ventajas del cumplimiento desde el punto de vista biológico, también se pueden dar ventajas económicas de organización, de forma que si el cumplimiento es mayor, los costes de funcionamiento tenderán a ser menores.[823]

5.6 CONCLUSIONES

1º. El nuevo régimen jurídico de los océanos asigna a Guinea Bissau derechos y responsabilidades en materia de ordenación de los recursos pesqueros dentro de su ZEE. A esta franja marítima hay que añadir los espacios del mar territorial y las aguas interiores, cuya responsabilidad recae íntegramente en el país. El panorama general coincide con estimaciones que indican signos de sobreexplotación en sus aguas, lo que obliga al gobierno a introducir un control adecuado en las actividades pesqueras. Mejorar la ordenación pesquera en el país genera considerables exigencias a las capacidades nacionales. La aplicación del EEP significa una carga adicional importante, especialmente para las pesquerías artesanales donde las dificultades y los costes de transición a una ordenación basada en este enfoque superan su capacidad disponible y los beneficios económicos de corto plazo que se deriven de aquélla. Otros problemas lo constituyen la pobreza como fenómeno generalizado y las escasas alternativas a la pesca. Las pesquerías artesanales disponen de datos estadísticos muy escasos y requieren de enfoques de evaluación y ordenación diferentes de los que se aplican en las pesquerías industriales. La pobreza en las comunidades pesqueras es un fenómeno complejo, y la contribución de las pesquerías artesanales al alivio de la pobreza y a la seguridad alimentaria es muy importante. Por tanto, la dificultad de implantar en el país una ordenación pesquera basada en el EEP muestra que una alternativa a dicho enfoque sería una ordenación pesquera adaptativa que maneje, por lo menos, los factores de la incertidumbre, el enfoque precautorio y un marco normativo e institucional adecuado.

2º. La ordenación adaptativa es una técnica de aprendizaje por la práctica que, junto al enfoque precautorio, forma un procedimiento válido para abordar la incertidumbre al aplicar el EEP en un sistema pesquero complejo. Sin embargo, la ordenación adaptativa no es una herramienta única, sino más bien una aproximación a todo el sistema de ordenación relacionado con el EEP, donde los procesos de adaptación se pueden incorporar a la ordenación en todo momento, desde la fase de elaboración de las políticas hasta la de evaluación de las poblaciones y la puesta en ejecución. Por eso resulta importante considerar otras formas de ordenar la pesca donde los pescadores y otros grupos de interesados formen parte del proceso de ordenación. Por ejemplo, la ordenación basada en la comunidad y la ordenación en común cooperativa pueden plantear soluciones muy válidas para ordenar la pesca artesanal en el país. Sin embargo, estas medidas, además de estar dispersas, no son suficientes para abordar los múltiples problemas que acosan a la pesca artesanal, necesitando para ello contar con otras herramientas e instrumentos internacionales adecuados que atiendan de forma directa este importante sector. Por eso, habrá que integrar además elementos del PAI-INDNR y del PAI-Capacidad de la FAO.

3º. El PAI-Capacidad mantiene una recomendación con un planteamiento holístico en el que se tengan en cuenta los factores que afectan a la capacidad en las aguas nacionales, los desplazamientos de la flota y el desarrollo de la tecnología. Su objetivo está en que los Estados para el 2003, pero no más tarde del 2005, adoptaran una ordenación eficiente y

[823] Vid. COCHRANE, K.L. (ed.) Guía del administrador pesquero, op. cit., pp. 178 y ss., y SMITH, A.R. Monitoring, control and surveillance in developing countries and the role of FAO. Proceedings of the International Conference on Integrated Fisheries Monitoring, Sydney, Australia, 1-5 February 1999. Rome, FAO, 1999, 378 pp.

transparente de la capacidad pesquera. Además, la FAO recomienda que las autoridades de ordenación dispongan de un plan de acción nacional para la ordenación de la capacidad pesquera. Sin embargo, estas medidas no se están cumpliendo en Guinea Bissau. El hecho de preparar planes de ordenación de la capacidad pesquera en el país supone adoptar un marco jurídico que permita a las instituciones de ordenación pesquera y a las partes interesadas alcanzar un nivel sostenible de flota y producción pesquera. A su vez, es necesario reforzar la organización de los pescadores artesanales para elaborar planes de ordenación en colaboración con dichas organizaciones y aprobar conjuntamente las medidas de aplicación necesarias. En realidad, la participación de las comunidades pesqueras artesanales en la ordenación de la pesca ha estado muy poco presente en Guinea Bissau.

4º. En la ordenación pesquera artesanal, la capacidad se podrá limitar si existe un control sobre el acceso a las pesquerías. Parece probable que en muchas pesquerías artesanales de Guinea Bissau puede resultar menos complicado controlarlas si se utilizan medidas de ordenación de carácter especial, como los derechos de uso territorial en la pesca, en lugar de emplear medidas como los contingentes individuales y las licencias. En algunos casos, la forma más eficaz puede pasar por mejorar las medidas tradicionales de ordenación pesquera existentes en el país, otorgándoles carácter oficial en forma de mecanismos comunitarios de ordenación. La organización comunitaria puede permitir reducir las capturas, siendo cada comunidad la que decida cómo se deben extraer las mismas. De este modo, un régimen de ordenación que esté basado en los derechos de la comunidad y que llegue a proteger el acceso de los pescadores artesanales más desprotegidos, es sin duda una de las mejores medidas que pueden favorecer a los pescadores de muchas pesquerías artesanales de Guinea Bissau. Este tipo de derechos, al limitar el acceso a los recursos contribuye a reducir los riesgos de sobrepesca, evitando permanecer en situación de pobreza y de sobreexplotación. Además, cuando estos derechos se conceden a grupos puede permitir un cierto nivel de equidad dentro de la comunidad permitiendo que todos los miembros tengan acceso a los caladeros y, por tanto, poder mejorar su situación de subsistencia. En consecuencia, el concepto de derechos de propiedad basados en la comunidad puede resultar muy útil desde la perspectiva de la mitigación de la pobreza en el país.

5º. La pesca artesanal desempeña un papel fundamental en la seguridad alimentaria y produce casi la mitad del pescado que se consume a nivel mundial, siendo la mayor parte consumida por los países en desarrollo. Sin embargo, a pesar de su importancia, la mayor parte de los pescadores artesanales se encuentran apartados de la toma de decisiones a nivel local, nacional y regional y, a pesar de la incertidumbre sobre los datos reales de este tipo de pesca, las estimaciones dejan claro que se trata de un sector demasiado importante como para ser ignorado. Por esta razón, ante la necesidad de un instrumento internacional que ofreciera unos principios y orientaciones para abordar la problemática de la pesca artesanal, la FAO ha adoptado en junio de 2014 las Directrices voluntarias para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, representando así el primer instrumento acordado en el plano internacional dedicado íntegramente la pesca artesanal. Estas directrices están centradas en las necesidades de los países en desarrollo y tratan de impulsar el papel vital de los pescadores artesanales en la contribución a la seguridad alimentaria, promoviendo los derechos humanos y salvaguardando un uso sostenible de los recursos pesqueros de los que dependen para su subsistencia. Sin embargo, a pesar de que los Estados miembros de la FAO llegaron a acordar estas directrices, no existe una garantía de que se lleven a la práctica, muchas veces debido a la ausencia de planes que permitan aplicar estos instrumentos internacionales.

La pesca artesanal suele estar formada por empresas familiares, caracterizada por una enorme diversidad desde el punto de vista ecológico, económico, tecnológico y de organización y debe relacionarse con la pesca industrial debido a que suelen estar a menudo en conflicto. Estos rasgos exigen un enfoque de gobierno holístico y sistémico, y lo importante no es tanto su escala sino todo lo que está asociado a su alrededor. En este sentido, las directrices tienen una amplia perspectiva que intenta abarcar la mayor parte de las características inherentes y conexas, y no sólo representan un conjunto de recomendaciones, sino que incluyen principios normativos para ser cumplidos por los gobiernos, cuyos destinatarios serán las comunidades pesqueras locales. Sin embargo, las directrices son de carácter voluntario, lo que lleva a que los Estados pueden optar por ignorarlas. Aunque las organizaciones de la sociedad civil y la Secretaría de la FAO llegaron a pedir que estas directrices fueran vinculantes, esto habría cambiado la situación jurídica de este instrumento internacional, haciendo más difícil aprobarlas por los Estados miembros de la FAO. En caso de adoptar la forma de una convención de las Naciones Unidas, el proceso de negociación sería mucho más largo y exigente, pero también tendría una aplicación menos complicada. Sin embargo, al igual que el Código de Conducta y otros instrumentos no vinculantes, la no imposición hace más fácil para los Estados dar su consentimiento al tener la opción de no aplicación. La cuestión voluntaria permite hechos como el no establecer una definición de la pesca artesanal o de la pobreza, creando flexibilidad en cuanto a su interpretación y, por tanto, en su implementación. De este modo los países pueden decidir por sí mismos que aspectos de las directrices son relevantes o pertinentes para sus pesquerías. Esta característica de flexibilidad resulta muy útil para la pesca artesanal en los países en desarrollo.

Este instrumento internacional deberá aplicarse de conformidad con los sistemas jurídicos nacionales y las instituciones de los Estados en desarrollo, llegando incluso a la reforma de los textos legales internos y evitar que su aplicación termine con una reforma insignificante. Por tanto, uno de los retos importantes en el traslado de estas directrices al derecho interno de los Estados está en su implementación, evitando realizarse mediante un proceso de arriba hacia abajo, tendencia habitual en muchos países en desarrollo. Por tanto, esta forma de incorporación debe dejar paso a formas de gobierno más abiertas e interactivas, donde los interesados tengan un papel más activo conforme a principios de buen gobierno como la equidad, la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, que suelen presionar a los gobiernos a estar más atentos a los intereses y preocupaciones de los interesados. Además, la implementación de estas directrices está sujeta a los obstáculos legislativos, burocráticos y los relacionados con la creación de consenso. El primero varía de un país a otro y la legislación de un Estado puede verse ante la necesidad de acomodarse a los cambios que sugieren dichas directrices. En el segundo, no existen garantías de que el proceso de implementación supere el obstáculo burocrático ya que no siempre es propicio para una aplicación efectiva, evitando que las políticas lleguen a los más pobres y marginados, es decir, los que dichas directrices tienen especialmente en cuenta. El tercero reside en que determinados sectores pueden no estar de acuerdo con la idea de que la pesca artesanal tenga una atención especial, necesitando para ello el consenso necesario, sin el cual, la aplicación de las directrices puede llegar a estancarse ya que los sectores más poderosos pueden tratar de llevar las directrices a su propio terreno. En consecuencia la implementación es un proceso con resultados inciertos, sobre todo en la pesca artesanal donde tiende a estar politizada.

Por tanto, el verdadero desafío de estas directrices está en el reconocimiento oficial por parte de los Estados costeros y en su posterior implementación, ya que sólo serán eficaces si sus disposiciones se ponen en práctica. Los países en desarrollo tienen diferencias sustanciales en el contexto institucional y político, cuyos gobiernos carecen de capacidad para actuar y de

estabilidad para poder implementar determinadas políticas públicas. De este modo, si no tienen capacidad para aplicar su propia legislación, difícilmente podrán adoptar estas directrices, haciendo que dicha implementación sea lenta y gradual. Por tanto, será necesario desarrollar capacidades a todos los niveles y el desarrollo institucional debe formar una parte integral del proceso de aplicación, apoyándose en la participación y el establecimiento de alianzas a nivel nacional y local dentro de un marco de colaboración regional e internacional, disponer de apoyo político y contar con la colaboración de los gobiernos, la sociedad civil, las organizaciones regionales, las instituciones de crédito, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Sin embargo, todas estas necesidades distan mucho de hacerse realidad en países como Guinea Bissau, ya que la implementación de planes de ordenación pesquera, las medidas para mejorar el control y vigilancia de la pesca y las medidas de investigación de las pesquerías siguen siendo las debilidades principales de este país y de los Estados en desarrollo en general. Por tanto, a pesar de la importancia que representan estas directrices, la pesca artesanal sigue estando ausente en los instrumentos internacionales, lo que pone de manifiesto crear un marco jurídico internacional que regule la pesca artesanal, especialmente por su importancia social y económica para los países en desarrollo como Guinea Bissau.

6º. El régimen de ordenación pesquera artesanal de Guinea Bissau se sustenta en un elevado número de barcos y la escasa eficiencia de sus artes y aparejos de pesca que tiende a infravalorar la importancia del control de la pesca artesanal. Por tanto, la pesca artesanal es la protagonista del sector pesquero en el país, por lo que no puede quedar exenta de un régimen normativo específico, de lo contrario, puede quedar en manos de decisiones de carácter biológico por la sobreexplotación de las pesquerías, produciendo consecuencias negativas para aquellos que dependen de la pesca para su subsistencia. En este país el sistema de ordenación es sólo fragmentario y la infraestructura necesaria es casi inexistente. Por eso, las formas tradicionales de ordenación pesquera existentes deberían ser reconocidas e incluidas en los planes de ordenación que se establezcan.

7º. Algunas organizaciones internacionales como la FAO han llegado a reconocer la necesidad de comprender mejor la dinámica social y cultural de las comunidades pesqueras locales, no sólo para mejorar sus niveles de vida, sino también para lograr ordenar la pesca de un modo más adecuado. En los últimos años surgió una vasta literatura sobre el panorama social y cultural de estas comunidades locales, pero todos estos materiales académicos no han estado accesibles o útiles para la mayoría de los funcionarios de pesca. Uno de los problemas ha estado basado en que esta literatura resulta muy dispar y poco sistemática, lo que refleja diversas preocupaciones y de los resultados a que se ha llegado con distintos métodos. De esta forma, ha resultado difícil comparar unos estudios con otros y los gestores de ordenación han mantenido dificultades a la hora de llevar a la práctica las conclusiones que pudieran sacar de esos estudios. Además, esta literatura suele estar publicada en idiomas que no alcanzan entender los gestores de la pesca y países como Guinea Bissau ni siquiera conocen la existencia de esta literatura ni disponen de medios para obtenerla.

8º. En Guinea Bissau existen tres aspectos básicos que afectan de manera importante a la ordenación de sus pesquerías artesanales: la pérdida o abandono de artes y aparejos en el mar (APAD), la seguridad marítima y el control y vigilancia de la pesca. En primer lugar, los APAD constituyen un serio problema en la pesca artesanal. Para abordar sus efectos será necesario incrementar la formación y concienciación sobre la magnitud del problema, sus consecuencias y causas, y la variedad de medidas que se pueden emplear para reducirlos. El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y

eliminar la pesca INDNR, puede ser un instrumento útil para contribuir a mitigar el problema de los APAPD debido a que es poco probable que los pescadores ilegales cumplan las normas que incluyen medidas para reducir este fenómeno. En segundo lugar, no existe una política en materia de seguridad marítima, ni tampoco infraestructuras y un marco regulatorio al respecto. La flota pesquera artesanal está formada por pequeñas embarcaciones, sin cubierta y muchas sin motor. La construcción se hace sin la preparación necesaria, copiando del diseño de otras embarcaciones para reducir costes, o incumpliendo las normas nacionales de construcción, debido a que se carecen de medios para imponerlas. Por tanto, las medidas de seguridad en el mar deben integrarse en la ordenación general de la pesca del país si se quieren conseguir unas condiciones de trabajo más seguras para los pescadores de las comunidades pesqueras artesanales. De este modo, la seguridad en el mar no debería separarse de las medidas de ordenación pesquera que se adopten en el país para la pesca artesanal. En tercer lugar, el control y vigilancia de la pesca debe ser un componente integrante de la ordenación pesquera de Guinea Bissau. Sus mayores problemas residen en la incapacidad de controlar las pesquerías que se encuentran dentro de su ZEE, el coste de esas actividades y el fracaso del modelo aplicado en base métodos utilizados en pesquerías de países desarrollados. Ante un gran número de pescadores, diversidad de artes y múltiples puntos de desembarco del pescado, una posible solución para paliar estos problemas pasa por una mayor participación de los pescadores en el proceso de ordenación. En otras palabras, los sistemas participativos de control entre instituciones públicas y pescadores forman una medida alternativa al enfoque basado en las normas coercitivas que en realidad, suelen ser más costosas. Dichos sistemas son más eficaces en función del coste y tienen más probabilidades de abarcar toda la gama de cuestiones sociales, económicas y biológicas que deben tenerse en cuenta para una ordenación eficaz de la pesca artesanal en el país.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

6 LA GOBERNANZA DE LA PESCA EN ENTORNOS DE POBREZA

6.1 INTRODUCCIÓN

Para afrontar los grandes problemas de la pesca es necesaria una reformulación de los sistemas de gestión pesquera debido a las transformaciones en el régimen jurídico de los océanos, los derechos de propiedad, los gestores institucionales y la situación de los recursos pesqueros, que no sólo han generado un estancamiento, sino que pueden conducir a un colapso de la pesca.[824] Esta situación está vinculada a la creación de la FAO y ha motivado que el Estado se fuera convirtiendo en el actor central de las políticas y sistemas de ordenación, a la vez que los organismos internacionales fueron construyendo una compleja estructura integrada por convenciones (CONVEMAR), códigos (CCPR) e instrumentos específicos (PAI) que tratan de impulsar la ordenación de la pesca desde una perspectiva global que, pese al nuevo reparto del espacio marítimo, requiere un alto grado de cooperación.[825] Este proceso de cambio está siendo analizado por instituciones políticas, ambientales y académicas, que llegan a afirmar que el modelo bio-económico dejó de ser el centro de la ordenación pesquera para dar paso a una combinación de medidas de carácter legal, social y político, donde la gobernanza se transforma en una acción de gobierno participativo que requiere la implicación, no solo de las instituciones del gobierno, sino también de las demás partes implicadas.[826]

La actual polémica existente entre el mantenimiento de una política social, percibida por los pescadores a corto plazo, y el planteamiento de una gestión pesquera en línea con la protección ecológica, más enfocada a largo plazo, ponen de relieve una nueva realidad a tener en cuenta en un nuevo escenario de gobernanza.[827] La industria pesquera necesita adecuarse a la gobernanza como modelo de gestión, reconstruyendo las formas convencionales de gestionar la pesca. Por tanto, las viejas estructuras organizativas se están quedando obsoletas y poco legitimadas, por permanecer demasiado vinculadas a las instituciones del Estado y a su modelo centralizado. Normalmente estas instituciones, que gozaban de un amplio respaldo, en la actualidad están sufriendo diversas críticas y, en algunos casos, están siendo sustituidas por nuevos modelos organizativos.[828]

Por otra parte, a pesar de que la industria pesquera es un sector productivo relevante en la explotación de los espacios marítimos, debe competir cada vez más con un mayor número de usos, exigiendo nuevas reglas del juego para el gobierno de estos espacios. Desde la III

---

[824] Vid. WORM, B., et al. Impacts of Biodiversity Loss on Ocean Ecosystem Services. Science, 3 November 2006, Vol. 314, No. 5800, pp. 787-790.

[825] Vid. SUÁREZ DE VIVERO, J.L. La gobernanza de la pesca en el contexto de la gobernanza marina. Vol. 13, No. 1, Ene-Jun, 2002, pp. 12-16; SWAN, J., SATIA, B.P. Contribution of the Committee on Fisheries to global fisheries governance 1977-1997. FAO Fisheries Circular No. 938, Rome, FAO, 1998, 46 pp.; y LUGTEN, G.L. A review of measures taken by Regional Fishery Bodies to address contemporary fishery issues. FAO Fisheries Circular No. 940. Rome, FAO, 1999.

[826] Vid. SUÁREZ DE VIVERO, J.L., RODRÍGUEZ, J.C., FLORIDO, D. La Gestión Pesquera y el Paradigma de la Gobernanza. Lecciones de Economía Pesquera. A Coruña, España. Instituto de Estudios Marítimos, Netbiblo, 2008, pp. 3-27.

[827] Vid. SUÁREZ DE VIVERO, J.L. Pesca y medio ambiente. De la gestión de especies a la gestión de ecosistemas. Ruta Pesquera (13.II.2002).

[828] Al respecto, pueden verse, entre otros, a: NAVARRO, V. El Estado de Bienestar y sus efectos distributivos: parte del problema o parte de la solución. Sistema, Vol. 80-81, 1987, pp. 53-79; y VIDAL-BENEYTO, J. Gobernabilidad y gobernanza. El País, 12.IV.2002.

Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se puede hablar del desarrollo de un primer acercamiento a la gobernanza de los espacios marítimos de alta mar a la gobernanza de la pesca en general. Sin embargo, este reconocimiento de la gobernanza necesita incluir otros componentes asociados a la pesca, ligados a problemas más generales tales como la degradación ambiental, el subdesarrollo, o los desajustes entre las poblaciones pesqueras y los recursos que están impulsando la idea de gobernabilidad asociada a la necesidad de cambiar las estructuras que afectan a las propias instituciones del Estado. Esta necesidad de cambio está asociada a la descentralización de las instituciones del Estado y a una mayor participación de las partes implicadas.

Para abordar el concepto de gobernanza en un sentido amplio habría que incluir a todas las partes implicadas directas -administración pública, asociaciones de armadores y de pescadores, empresas de transformación y comercialización, sindicatos y empresas privadas de gestión-, e indirectas -grupos de ecologistas, entidades financieras, consumidores, científicos o medios de comunicación- que intervienen en todo el proceso gestión pesquera. Sin embargo, partiendo de la revisión sobre la ordenación pesquera realizada en el capítulo V, este capítulo está orientado a analizar los aspectos de la gobernanza local de la pesca en países en desarrollo como Guinea Bissau, desde la vertiente institucional, normativa y descentralizadora de la gestión de la pesca, abarcando aspectos como: la cogestión; la participación de todos los interesados en la ordenación; la organización del marco jurídico y normativo más adecuado; y la definición de las instituciones públicas marítimo-pesqueras de la ordenación. Por tanto, ante la situación de crisis ecológica e institucional que afronta la pesca en países en desarrollo, este capítulo expone las posibilidades que puede ofrecer la aplicación de la gobernanza en el impulso de una nueva forma de gestión de las pesquerías considerando los criterios normativos, institucionales y de cogestión para llevar a cabo una ordenación pesquera adaptativa.

6.2 LA APROXIMACIÓN DE LA GOBERNANZA A LA PESCA

Los actuales desafíos a los que hay que enfrentarse para una gestión sostenible de los recursos pesqueros llegaron a promover la búsqueda de nuevas fórmulas, donde los aspectos sociales, económicos, políticos y ambientales están más presentes que en las medidas de gestión convencionales. Por ello, la gobernanza se está convirtiendo en un enfoque útil por su capacidad de abarcar a todos los gestores implicados en el proceso de gobierno, adecuándose al actual enfoque de ordenación pesquera con realidades socioeconómicas y ecológicas diferentes.[829] La gobernanza de la pesca conforma un conjunto de normas e instituciones que se interrelacionan con el objeto de facilitar la sostenibilidad en la ordenación de los recursos en los espacios marítimos.[830] Se trata de un modelo de gobierno provisto de normas formales e informales y nuevas formas de equidad en la ordenación de los recursos pesqueros e instrumentos de resolución de conflictos debidos al acceso a los espacios marítimos.[831] Esto puede llevar a un proceso de ordenación pesquera integrada en cuanto a las operaciones de carácter socioeconómico, de conservación del medio ambiente marino y de sostenimiento de

[829] Vid. PIERRE, J., PETERS, B.G. Governance, Politics and the State. London: MacMillan Press LTD, 2000, p. 1; NATERA, A. La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documentos de Trabajo, Política y Gestión, 2, Madrid: Universidad Carlos III, Dpto. Ciencia Política y Sociología, 2004, pp. 4-5; KOOIMAN, J. Governing as Governance, op. cit., pp. 3-10; y VALLEGA, A. Ocean governance in post-modern society–a geographical perspective. Marine Policy, Vol. 25. No. 6, 2001, pp. 399-414.

[830] Vid. MANN BORGESE, E., BAILET, F. Ocean Governance: Legal, Institutional and Implementation Considerations. A Report Prepared for the Ship and Ocean Foundation of Japan, Halifax (Canada): Dalhousie University-International Ocean Institute, 2001.

[831] Vid. FRIEDHEIM, R.L. Ocean governance at the millennium: where we have been – where we should go. Ocean and Coastal Management, vol. 42, No. 9, 1999, p. 748.

la calidad de vida de las comunidades pesqueras que dependen de este ámbito para su supervivencia. Por tanto, la gobernanza debe tener como meta el desarrollo sostenible de la pesca por medio de la ordenación.[832]

La gobernanza de la pesca comprende una alta implicación de los gestores del sector pesquero y una mayor participación en la toma de decisiones por parte de las diversas partes implicadas.[833] Definir las reglas para gobernar bajo este nuevo sistema, que implique a todos los agentes afectados, será un cometido esencial para aplicar este nuevo modelo de gestión institucional.[834] En este sentido, la gobernanza analizada en este capítulo trata de dar una nueva orientación a la gestión de la ordenación pesquera en países como Guinea Bissau debido a la crisis biológica e institucional que se viene sufriendo en estos últimos años.[835]

6.2.1 El reconocimiento internacional de la gobernanza en la pesca

Desde una perspectiva general, la FAO habla de la gobernanza de la pesca como un concepto relacionado con el ejercicio de una autoridad económica, política y administrativa que establece los principios y objetivos del sector, creando marcos normativos y conectando el gobierno con la sociedad civil, manteniendo el orden social y los sistemas productivos sociales y ecológicos. Además, la gobernanza debe legitimar y equilibrar la interacción de las partes interesadas, hace valer las decisiones y las normas, y mantener la coherencia a nivel jurisdiccional, espacial y temporal.[836]

Por su parte, el Código de Conducta menciona algunos requisitos en materia de estructuras políticas e institucionales, pero de una manera más específica, las orientaciones técnicas relacionadas con la ordenación pesquera, señalan que para implantar el EEP se podrán requerir cambios en las formas institucionales que gobiernan la ordenación pesquera, así como modificaciones en el marco jurídico, siendo necesario, mediante los instrumentos institucionales adecuados, asegurar la creación de una estructura general provista de un sistema administrativo eficaz.[837] No obstante, cuando se está hablando de instituciones, no solo se refiere a las entidades de gobierno necesarias para la gestión conforme requiere el EEP, sino también las directrices y estructuras pesqueras que facilitan el conocimiento,

---

[832] Para un mayor conocimiento sobre el tema se pueden consultar, entre otros: MANN BORGESE, E., SAIGAL, K. Managerial Implications of Sustainable Development in the Ocean. Ocean Yearbook 12, 1996, pp. 1-18; HANSON, A.J. Sustainable development and the oceans. Ocean and Coastal Management, vol. 39, No. 1-2, 1998, pp. 167-177; MILES, E.L. The Concept of Ocean Governance: Evolution toward the 21st Century and the Principle of Sustainable Ocean Use. Coastal Management. Vol. 27, No.1, 1999, pp. 1-30; COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco. Bruselas, 25.7.2001, COM (2001) 428 final; CREAN, K., SYMES, D. (Eds.). Fisheries Management in crisis. Oxford: Blackwell Science. Fishing New Books, 1996, 222 pp.; GONZÁLEZ LAXE, F. The Inadequacies and Ambiguities of the Common Fisheries Policies. In SYMES, D. (Ed.). Alternative Management Systems for Fisheries. Oxford: Blackwell Science, 1999, pp. 13-20; y SUÁREZ DE VIVERO, J.L., RODRÍGUEZ, J.C., FLORIDO, D. The paradox of public participation in fisheries governance. The rising number of actors and the devolution process. Marine Policy, 32, 2008, pp. 319-325.

[833] Vid. MIKALSEN, K.H., JENTOFT, S. From users groups to stake holders? The public interest in fisheries management. Marine Policy, vol. 25, 2001, pp. 281-292.

[834] Vid. KOOIMAN, J., et al. (Eds.) Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries. Amsterdam: Amsterdam University Press, Mare Publication Series (3), 2005, 427 pp.

[835] Vid. CREAN, K., SYMES, D. (eds.). Fisheries Management in crisis. Oxford: Blackwell Science. Fishing New Books, 1996, 222 pp.

[836] Tal como describe la FAO en: http://www.fao.org/fishery/topic/2014/es.

[837] Por ejemplo: el artículo 7.1.7 dice que los Estados deben establecer mecanismos eficaces del seguimiento, vigilancia y control de la pesca y la ejecución de la legislación con el fin de cumplir las medidas de conservación y ordenación. A su vez, el artículo 10.1.1 establece que los Estados deben adoptar un marco jurídico, institucional y la definición de las políticas apropiadas para conseguir una utilización sostenible de los recursos, teniendo en cuenta la fragilidad de los ecosistemas costeros, el carácter finito de los recursos naturales y las necesidades de las comunidades costeras. Véase también, FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca…op. cit., pp. 73-78; y FAO. Ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca. 2.2. Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, pp. 11-14.

intercambio de información y el debate entre las partes interesadas. Por tanto, el proceso de cambio a un modelo de ordenación basado en el EEP deberá estar respaldado por una "buena gobernanza".[838] De este modo, el concepto de gobernanza describe el modo en que se ejercen el poder o la autoridad política, económica y administrativa con la finalidad de manejar los recursos naturales de un país.[839] Por tanto, la buena gobernanza constituye un principio fundamental de todo el proceso relacionado con el EEP y conforma un elemento importante de toda forma de ordenación pesquera.

Además, la importancia de la gobernanza pesquera ha sido plasmada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CNUDS), conocida como Rio+20, cuyo fin era avanzar en el compromiso político en favor del desarrollo sostenible. Los dos temas tratados en la conferencia fueron el marco institucional para el desarrollo sostenible y el apoyo a una economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza.[840] En este sentido, la atención prestada a los océanos y a las costas permitió a la FAO adoptar recomendaciones sobre cuestiones relacionadas con la utilización sostenible de los recursos marinos, la erradicación de la pobreza y la pesca artesanal.[841] Además, en esta Conferencia se pone de manifiesto la urgencia para contener la sobrepesca en las pesquerías y contener la degradación de los hábitats causada por la contaminación y otras formas de usos no sostenibles de los ecosistemas acuáticos.[842]

Por otra parte, el declive de los recursos pesqueros ha llevado a endurecer las medidas de conservación, ya que la sobreexplotación de las poblaciones de alto valor comercial pone en

[838] La "buena gobernanza" tiene que ver con la declaración de principios que fueron anunciados por la FAO, poniendo de manifiesto la introducción de nuevos modelos de intervención política que tratan de escapar de modelos tecnocráticos y economicistas. Vid. FAO. Cuestiones de ética en la pesca. Serie Cuestiones de Ética, No. 4. Roma, FAO, 2005.

[839] De este modo, un marco jurídico favorable puede sentar las bases para ejecutar y mantener un EEP e involucrar a las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones, prever mecanismos para el manejo de conflictos, definir las funciones de las autoridades competentes, descentralizar el proceso de adopción de decisiones y las responsabilidades de gestión por medio de mecanismos de cogestión, establecer los derechos de uso y ordenación, y crear mecanismos de coordinación entre administraciones pesqueras. Vid. FAO. Ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca. 2.2. Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca…op. cit., pp. 43-45.

[840] La CNUDS se celebró en junio de 2012 para conmemorar el 20 aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en 1992 en Rio de Janeiro y el 10 aniversario de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible adoptada en 2002 en Johannesburgo. En esta Conferencia se plasmó una aproximación al fututo concepto de economía verde para que la explotación de los recursos contribuya a la sostenibilidad, incluidos el desarrollo social y el crecimiento económico, al tiempo que pretende rebatir la idea de que sostenibilidad y desarrollo son mutuamente excluyentes. Respecto a la Conferencia de Rio+20, vid. FAO. Estado mundial de la pesca 2012, op. cit., p. 19.

[841] En este sentido, Arni M. Mathiesen**,** señala que los esfuerzos para fomentar una buena gobernanza en favor de una pesca responsable deberá adoptar los principios consagrados en el Código de Conducta, las directrices internacionales para asegurar la pesca sostenible en la pesca artesanal, y los instrumentos internacionales pertinentes, en particular, las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques de 2012. El promover la sostenibilidad de la pesca puede proporcionar incentivos para cuidar los ecosistemas, pero exige el reconocimiento de las funciones sociales más amplias que se desempeñan en un marco de gobernanza global. Vid. FAO. Estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012, op. cit., p. iv.

[842] La FAO señala que los principales mecanismos de cambio hacia un crecimiento verde en la pesca son: adoptar un EEP con sistemas de tenencia justos y responsables; integrar la pesca en la gestión de las zonas costeras; apoyar el desarrollo y la inversión en tecnología verde; y sensibilizar a los consumidores y al sector sobre la importancia de dar preferencia a los productos pesqueros sostenibles. Además, existe la necesidad de mejorar la gobernanza del océano en todas las escalas, una coordinación más fuerte entre las partes interesadas, y fortalecer el marco administrativo para la pesca en áreas más allá de las jurisdicciones nacionales. El desarrollo de la capacidad y el fortalecimiento de medidas legales e institucionales son críticos a nivel nacional y local donde las partes interesadas en la pesca están poco representados y mal equipados para contribuir a la planificación intersectorial y a la elaboración de políticas. Vid. FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2012…op. cit., pp. 99 y ss. Además, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y la FAO elaboraron unas directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia con el propósito de servir como referencia y proporcionar orientación para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria y apoyar la realización del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Vid. FAO. Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma, FAO, 2012, pp. iv-1 y 4 y 5.

peligro la supervivencia de las comunidades dependientes de la pesca. La implantación de instrumentos y planes de acción internacionales, sin embargo, está plagada de dificultades, lo que ha acarreado un deterioro del prestigio de las Naciones Unidas y de las instituciones internacionales dependientes de ésta y de los instrumentos nacidos de la CONVEMAR, destinados a edificar la gobernanza de la pesca.[843]

Finalmente, la inoperatividad de muchas ORP forzó a realizar una revisión crítica de estas organizaciones con el objeto de orientarlas hacia comportamientos y actuaciones de carácter más técnico, cuyo proceso de revisión ha llevado a impulsar la participación de la industria pesquera y las ONG, delegando tareas de ordenación tanto al sector privado como a las organizaciones nacionales e internacionales de carácter no gubernamental.[844] Por ejemplo, tal como se ha visto en el capítulo IV, el regionalismo pesquero de África Occidental muestra una limitada operatividad que invita a formular dos alternativas que deben ser impulsadas de forma simultánea: i) impulsar la creación de un nuevo órgano regional de pesca con competencias en ordenación pesquera, o el refuerzo del Comité Subregional de Pesca, provisto de autonomía funcional y financiera propios; y ii) mejorar sus instituciones pesqueras, favoreciendo la descentralización de la pesca a través de sistemas de cogestión y fomentando la creación de organizaciones profesionales, para ofrecer respuestas más eficaces por medio de la ordenación pesquera en la zona.

6.2.2 La gobernanza de la pesca artesanal en países en desarrollo

La pesca forma una actividad crucial para una gran parte de los países más pobres del mundo, generando empleo y apoyo económico para muchas personas y proporcionando alimento, tanto en África como en el resto del mundo. Por ello, cada vez se aprecia más la importancia de la pesca en pequeña escala para la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en el mundo en desarrollo. Sin embargo, la falta de capacidad institucional y la falta de implicación del sector en las políticas locales, nacionales y regionales de desarrollo siguen generando barreras a las contribuciones de la pesca artesanal, al crecimiento económico, a la reducción de la pobreza y al desarrollo local.

La pesca artesanal en los países en desarrollo tiene una carencia generalizada de información fiable y accesible, lo que dificulta la toma de decisiones políticas adecuadas.[845] Esta situación llegó a ser reconocida en todo el mundo, y tanto el Banco Mundial, como el Centro Mundial de Pesca y la FAO, han iniciado una reevaluación mundial del empleo en la producción de la pesca artesanal, así como un análisis crítico de los métodos de recogida de información empleados. Los resultados de este estudio mostraron que en todo el mundo existen 33 millones de personas que trabajan a tiempo completo o parcial como pescadores, y si se incluye la población empleada a tiempo completo y parcial en el sector posterior a la captura, 119 millones de personas dependan de la pesca para sus medios de subsistencia. Un 97% de ellas viven en países en desarrollo y más del 90% participan en la pesca artesanal. En los países en desarrollo cerca de 56 millones de empleos están ocupados por mujeres.[846]

---

[843] Vid. SWAN, J., SATIA, B.P. Contribution of the Committee on Fisheries to global fisheries governance 1977-1997. FAO Fisheries Circular No. 938. Rome, FAO, 1998; y LUGTEN, G.L. A review of measures taken by Regional Fishery Bodies to address contemporary fishery issues. FAO Fisheries Circular, No. 94, Rome, FAO, 1999.

[844] Vid. SWAN, J. Regional fishery bodies and governance: issues, actions and future directions, op. cit.

[845] Los análisis de recogida de información en la pesca artesanal indican que las capturas y el empleo suelen estar infra declarados. Las razones se basan en las diferentes características de la pesca artesanal; la deficiente capacidad institucional existente en muchos países en desarrollo; la adopción por parte de los países en desarrollo de enfoques de recogida de información procedentes de los países desarrollados y difíciles de aplicar en el entorno de múltiples especies y aparejos de la pesca en pequeña escala. Vid. FAO. Estado mundial de la pesca y de la acuicultura, 2012, op, cit., p. 77.

[846] Vid. FAO. Estado mundial de la pesca y la acuicultura, 2012, op, cit., p. 77.

A pesar de la importancia que representa la pesca artesanal, las comunidades que practican este tipo de pesca soportan condiciones de vida precarias que las hacen vulnerables. Por tanto, la pobreza sigue siendo generalizada para millones de pescadores, especialmente en África subsahariana.[847] La pobreza es un problema complejo con causas socio-institucionales que son más importantes que los aspectos económicos o biológicos. La pesca excesiva y el agotamiento de los recursos pesqueros constituyen una amenaza para muchos medios de subsistencia y para la pesca artesanal. Sin embargo, existen otras condiciones relacionadas con las estructuras sociales y las instituciones que desempeñan un papel más importante en el fomento de la pobreza, debido a la manera en que controlan la forma y el acceso a la pesca. Algunos factores que contribuyen a la pobreza en las CPL son la falta de seguridad de los derechos de acceso a los recursos; la escasa existencia de servicios educativos; o la exclusión de procesos de desarrollo más amplios debido a estructuras organizativas insuficientes y a la participación escasa en la toma de decisiones. Estas limitaciones tienen consecuencias para la gobernanza de la pesca artesanal. Por tanto, para abordar la pobreza es necesario incluir a los grupos marginales en el proceso institucional de ordenación pesquera, adoptando nuevos enfoques institucionales. Sin embargo, para que estos enfoques sean eficaces es preciso abordar las facetas más amplias de la pobreza ya que los pescadores, que se enfrentan diariamente a satisfacer sus necesidades más básicas, suelen carecer de capacidad e incentivos para participar en la ordenación de la pesca.[848]

Por otro lado, el uso sostenible de los recursos en la pesca artesanal no suele funcionar cuando se utilizan métodos de gestión que se aplican a la pesca industrial. Por ello, las dificultades suelen ser diversas: puntos de desembarque dispersos; modelos de explotación multiespecie de los recursos; o los recursos pesqueros compartidos con otras CPL. Para ello, una solución puede ser la coparticipación en las responsabilidades de ordenación entre los usuarios de los recursos locales y el Estado. En este caso, la "cogestión" puede ser considerada como un enfoque de gobernanza adecuado para abordar estos retos. Sin embargo, esto requiere no solo capacidad humana, sino además, compromisos jurídicos y comunitarios que fomenten una ordenación descentralizada y compartida.[849] Además, la interdependencia entre la pesca artesanal y otros sectores, requiere trabajar en la dirección de esa gobernanza enfocada a la pesca artesanal y en una ordenación local sostenible en base a ese modelo de cogestión.[850] En definitiva, abordar buenas prácticas en la gobernanza de la pesca artesanal, implica tener en cuenta otros elementos esenciales a la hora de afrontar la vulnerabilidad de las comunidades pesqueras locales.[851]

---

[847] Vid. The UN Common Understanding on the Human Rights-Based Approach. En Human Rights-Based Reviews of UNDP Programmes: Working Guidelines, 2003, pp. 3-5. Disponible en hdr.undp.org/en/media/HRBA_Guidelines.pdf.; y FAO. Informe de la Conferencia mundial sobre la pesca en pequeña escala: garantizar la pesca en pequeña escala sostenible: Pesca responsable y desarrollo social unidos. Bangkok (Tailandia), 13-17 de octubre de 2008. FAO Informe de Pesca y Acuicultura No. 911. Roma, 2009, 189 pp.

[848] Vid. FAO. Estado mundial de la pesca y de la acuicultura 2010, op, cit., pp. 76 y 77.

[849] A este respecto puede verse, FAO. Report of the Inception Workshop of the FAO Extra budgetary Programme on Fisheries and Aquaculture for Poverty Alleviation and Food Security. Roma, 27-30 de octubre de 2009. Informe de Pesca y Acuicultura. No. 930. Roma, FAO, 2010, 68 pp.; y KURIEN, J., WILLMANN R., Special considerations for small-scale fisheries management in developing countries. En COCHRANE, K.L., GARCÍA, S., eds. A fishery manager's guidebook. Segunda edición. Roma: FAO y Wiley-Blackwell, 2009, pp. 425-444.

[850] Vid. BÉNÉ, C., MACFADYEN, G., ALLISON, E.H. Increasing the contribution of small scale fisheries to poverty alleviation and food security, op. cit., y FAO. Informe de la Conferencia mundial sobre la pesca en pequeña escala: garantizar la pesca en pequeña escala sostenible…op. cit., pp. 64 y 65.

[851] Vid. FAO. Report of the APFIC/FAO Regional Consultative Workshop-Securing Sustainable Small-Scale Fisheries: Bringing Together Responsible Fisheries and Social Development, Windsor Suites Hotel, Bangkok (Tailandia), 6-8 de octubre de 2010. RAP Publication 2010/19. Bangkok, 2010, 56 pp.; y FAO. Report of the African Regional Consultative Workshop on Securing Sustainable Small-Scale Fisheries: Bringing Together Responsible Fisheries and Social Development, Maputo (Mozambique), 10-14 de octubre de 2010. FAO, Informe de Pesca y Acuicultura. No. 963, Roma, 2011, 68 pp.

Además, una gran parte de la pesca artesanal en países en desarrollo está sometida a escaso control, careciendo de una reglamentación adecuada. Las prácticas consuetudinarias de asignación y distribución de los beneficios de los recursos aplicados en la pesca artesanal han llegado a erosionarse debido a sistemas de ordenación centralizados, al desarrollo tecnológico y a los cambios demográficos. Estos factores, combinados con una mayor competición por los recursos, conducen a la pérdida del acceso a las zonas de pesca tradicionales y, a pesar de que los sistemas consuetudinarios de derechos de acceso pueden resultar provechosos en muchos casos, no siempre proporcionan beneficios equitativos, especialmente para las mujeres.[852]

Por tanto, los avances en la gobernanza incluyen la descentralización de la gestión de los recursos y la introducción de acuerdos de ordenación conjunta. Estos avances hacen referencia a enfoques de ordenación pesquera basados en derechos. Los debates más recientes han evolucionado hacia una perspectiva de los derechos humanos y el derecho a acceder a medios de vida seguros y justos, incluidos los derechos sociales y económicos. Esto refleja un avance hacia un enfoque más conforme con la realidad de los diferentes medios de vida de las CPL y la complejidad de la pobreza. La aplicación de un enfoque basado en los derechos de estas características a la asignación de los derechos a la pesca implica ocuparse de los derechos humanos de los pescadores hacia medios de vida adecuados y beneficios equitativos. La existencia de derechos de acceso bien definidos ayudará a reducir los conflictos, mejorará la seguridad alimentaria y los medios de vida de los pescadores y facilitará la conservación de los ecosistemas locales.[853]

En este sentido, Guinea Bissau se encuentran ante el reto que supone la aplicación del Código de Conducta y la adopción del EEP. Este enfoque tiene en cuenta la complejidad de los ecosistemas costeros y trata de equilibrar la dimensión humana con aspectos ecológicos de la pesca, de forma que se adapte mejor a la pesca artesanal que a los acuerdos de ordenación convencionales. A pesar de que la experiencia práctica de la aplicación del EEP es todavía limitada, la ordenación conjunta de la pesca puede ser un modelo adecuado ser aplicado en la pesca artesanal, otorgando incentivos para que las CPL participen en la gestión de los recursos. En este proceso de combinar gobernanza de recursos con desarrollo social, la prestación de asistencia para crear capacidades y desarrollo organizativo del sector pesquero pueden ser herramientas útiles para reforzar la participación y adoptar enfoques integrados.[854]

Por tanto, dada la importancia de la pesca artesanal para la seguridad alimentaria y la prevención de la pobreza, la falta de capacidad institucional y de implicación del sector en las políticas nacionales siguen generando barreras a la contribución de este tipo de pesca al crecimiento económico, a la reducción de la pobreza y al desarrollo local. La legislación es crucial para fomentar los derechos humanos y garantizar que se respeten los derechos económicos y sociales de los pescadores. Por tanto, las partes interesadas deberían participar en la elaboración y aplicación de normas, de forma que se sientan partícipes de ellas.[855] Por

[852] Vid. FAO. Las buenas prácticas en la gobernanza de la pesca en pequeña escala: puesta en común de experiencias y enseñanzas en la pesca responsable para el desarrollo social y económico. Comité de Pesca, 29º período de sesiones, Roma (Italia), 31 de enero - 4 de febrero de 2011, párrafo 8.

[853] Ibíd., párrafo 14.

[854] La importancia de la ordenación en común, combinando la gobernanza de los recursos con el desarrollo social empiezan a ofrecer resultados y se acepta la necesidad de adoptar enfoques holísticos e integrados mediante la colaboración sectorial y las asociaciones a todos los niveles. Un taller sobre la aplicación práctica del enfoque ecosistémico de la pesca consideró que los esfuerzos de creación de capacidad institucional deberían basarse en los procesos y acuerdos institucionales existentes e utilizar los conocimientos locales y tradicionales o indígenas y las prácticas y tecnologías locales. Vid. CPAP. APFIC/FAO Taller regional de carácter consultivo "Practical implementation of the ecosystem approach to fisheries and aquaculture", 18-22 de mayo de 2009, Colombo, Sri Lanka. Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico, Bangkok, Tailandia. Publicación 2009/10 de la Oficina Regional para Asia y el Pacífico, 2009, 96 pp.

[855] Vid. BÉNÉ, C., MACFADYEN, G., ALLISON, E.H. Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security. FAO, Documento técnico de pesca No. 481. Roma, 2007, 125 pp.

tanto, la situación actual exige compartir la responsabilidad de ordenación de forma conjunta mediante la participación de los usuarios de los recursos y el Estado. Con este nuevo enfoque de gobernanza se podrán afrontar la mayor parte de los retos existentes, necesitando para ello, capacidad humana y unas condiciones jurídicas, institucionales y comunitarias adecuadas para impulsar una ordenación descentralizada y compartida.[856]

En conclusión, la coparticipación en las responsabilidades de ordenación entre los usuarios de los recursos locales y el Estado es una solución para organizar la pesca artesanal en Guinea Bissau. Los sistemas de cogestión enfocados a la pesca artesanal se pueden considerar como un enfoque de gobernanza adecuado para abordar estos retos. Por tanto, la ordenación conjunta entre pescadores, organizaciones pesqueras y Estado, la adopción de un marco normativo adecuado y la organización de capacidades institucionales, constituyen los ejes centrales para modelar una gobernanza aplicada a la pesca en este país.

6.3 LA COGESTIÓN: UN INSTRUMENTO DE GOBERNANZA PARA PAÍSES EN DESARROLLO

6.3.1 Gobernanza y ordenación: dos instrumentos de gestión pesquera inseparables

Una gobernanza ineficaz es una de las principales causas del actual mal estado de los ecosistemas pesqueros, ya que afecta tanto a los elementos naturales como humanos. Los factores que caracterizan una ineficaz gobernanza en la pesca incluyen, entre otros: la corrupción, los conflictos, la falta de voluntad política, la falta de marcos normativos adecuados, la falta de recursos humanos y financieros para la gestión de la pesca, la escasa participación de los interesados en la toma de decisiones y la débil posición de las capacidades institucionales. La falta de voluntad política suele ser la razón más frecuente para el éxito de la gobernabilidad y las reformas económicas.[857] A pesar de su importancia, la falta de voluntad política es poco conocida y poco analizada.[858] Algunos autores observan que existe un escaso análisis sistemático del concepto de "voluntad política" y que se pasa más tiempo lamentando su ausencia que comprendiendo lo que significa.[859] Sin embargo, a pesar de la importancia de este concepto para la gobernabilidad de pesca artesanal, más allá de su identificación y análisis, los Estados tienen que centrarse en la construcción de la capacidad institucional para hacer frente al desarrollo y regulación de políticas adecuadas para la gestión de la pesca. De este modo, los Estados deberían establecer sistemas de cogestión para que los recursos limitados se puedan gestionar con eficacia.

Hasta la década de 1990 la pesca se ha gestionado en gran parte por los Estados. Desde entonces, algunos gobiernos y sus respectivos sectores pesqueros reconocieron que la pesca no se puede gestionar de manera efectiva sin la cooperación y participación de los pescadores a la hora de formular las políticas y aplicar los reglamentos pertinentes.[860] Sin embargo, los

[856] Vid. FAO. Report of the Inception Workshop of the FAO Extra budgetary Programme on Fisheries and Aquaculture for Poverty Alleviation and Food Security. Roma, 27-30 de octubre de 2009. FAO Informe de Pesca y Acuicultura No. 930. Roma, 2010, 68 pp.; KURIEN, J., WILLMANN, R. Special considerations for small-scale fisheries management in developing countries. En COCHRANE, K., GARCIA, S., op. cit., pp. 425-444; y FAO. Estado mundial de la pesca y de la acuicultura 2010, op, cit., p. 78.

[857] Vid. BRINKERHOFF, D.W. Assessing political will for anticorruption efforts: analytical framework. Public Administration and Development 20(3), 2000, pp. 239-253; CICIN-SAIN, B., KNECHT, R.W. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Washington, DC: Island Press, 1998.

[858] Vid. MALENA, C. From political won't to political will. Sterling, VA: Kumarian Press/Stylus Publishing, 2009.

[859] Vid. WOOCHER, L. Deconstructing political will: explaining the failure to prevent deadly conflict and mass atrocities. Princeton Journal of Public and International Affairs 12, 2001, p. 10.

[860] Vid. KERSBERGEN, K., VAN WAARDEN, F. Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. European Journal of Political Research, 43, 2004, pp. 143-171; ARTS, B., VAN TATENHOVE, J. Political modernisation. In: ARTS, B.,

procesos horizontales y verticales han conducido a una erosión de las bases tradicionales del poder de los Estados. El desplazamiento motivado por múltiples actores y el cambio de enfoque debido a las nuevas reglas del juego y mecanismos de gobierno, han dado lugar a nuevas formas descentralizadas, flexibles y consensuales de gobierno, al desarrollo de asociaciones público-privadas y a instituciones internacionales y supranacionales.[861]

En la política pesquera, los sistemas de cogestión se han desarrollado como un acuerdo de asociación utilizando las capacidades y los intereses de los pescadores y de las comunidades locales, con el apoyo de la capacidad del gobierno para proporcionar una base legislativa o la ejecución y la resolución de conflictos.[862] En este sentido, los defensores de la cogestión argumentan que involucrar a los pescadores conduce a una mayor legitimidad, debido a que los pescadores optan por cumplir con las normas si perciben como legítimas las reglas o el proceso de toma de decisiones.[863]

Sin embargo, la cogestión no parece ser la solución para todos los problemas derivados de la legitimidad y de la regulación de las capturas.[864] La construcción de una cogestión efectiva no es sólo una cuestión de la creación de instituciones, sino también una cuestión de confianza entre las partes afectadas. La confianza es un factor determinante del éxito en la cogestión, como paso previo a la construcción de una relación de trabajo. Sin embargo, pocas veces se aborda y se detalla en la literatura sobre la gobernanza de la pesca.[865] Los arreglos institucionales por medio de la cogestión pueden contribuir a la construcción de la confianza, sin embargo, una fuerte dependencia de los mecanismos institucionales puede resultar problemática cuando ante los nuevos desafíos a los que hay que enfrentarse, los arreglos institucionales no resultan flexibles. Por tanto, los gobiernos pueden desempeñar un papel importante en cuanto a generar confianza.[866] La confianza es fundamental en la pesca, ya que ésta se caracteriza por importantes incertidumbres científicas sobre el nivel de las poblaciones de peces. Además, los pescadores y los científicos suelen utilizar diferentes parámetros de medida del tamaño de las poblaciones de peces.[867] Esto da lugar a diferentes percepciones respecto al nivel de los stocks y a las formas de su regulación y cumplimiento.[868] En estos casos, las reglas institucionales pueden perpetuarse en el tiempo, sin esperar a nadie para reformarlas o interferir en su funcionamiento. Esto puede generar un espacio donde nadie intervenga y dichos arreglos institucionales pueden resultar incompletos y ambiguos.[869]

LEROY, P., editors. Institutional dynamics in environmental governance. Dordrecht: Springer, 2006, pp. 21-43; y STOKER, G. Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal, 50, 1998, pp. 17-28.

[861] Vid. LEEUWEN, J., VAN TATENHOVE, J.P.M. The triangle of marine governance in the environmental governance of Dutch offshore platforms. Marine Policy, 34(3), 2010, pp. 590-597; KOOIMAN, J. Governing as governance. Sage Publications, 2003; y BERKES, F. Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. Journal of Environmental Management, 90, 2009, pp. 1692-1702.

[862] Vid. POMEROY, R.S., BERKES, F. Two to tango: the role of government in fisheries co-management. Marine Policy 21(5), 1997, pp. 465-480.

[863] Vid. BEEM, B. Co-management from the top? The roles of policy entrepreneurs and distributive conflict in developing co-management arrangements. Marine Policy 31, 2007, pp. 540-549; y EGGERT HELLEGARD, A. Fishery control and regulation compliance: a case for co-management in Swedish commercial fisheries. Marine Policy 27, 2003, pp. 525-533.

[864] Vid. JENTOFT, S. Fisheries co-management. Delegating government responsibility to fishermen's organizations. Marine Policy 13, 1989, pp. 137-154.

[865] Vid. BERKES, F. Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. Journal of Environmental Management, 2009, pp. 1692-1702.

[866] Vid. HARDIN, R. Trust in government. In: BRAITHWAITE, V., LEVI, M., edi. Trust and governance. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

[867] Vid. VERWEIJ, M.C., DENSEN, W.L.T., MOL, A.P.J. The tower of Babel: different perceptions and controversies on change and status of North Sea fish stocks in multi-stakeholder settings. Marine Policy 34(3), 2009, pp. 522-533.

[868] Vid. NIELSON, J.R., VEDSMAND, T. User participation and institutional change in fisheries management: a viable alternative to the failures of 'top-down' driven control? Ocean and Coastal Management 42(1), 1999, pp. 19-37.

[869] Vid. HOOF, L., TATENHOVE, J.P.M. In marine policy on the move: the tension between fisheries and maritime policy. Marine Policy 33(4), 2009, pp. 714-419.

No obstante, la incapacidad de los gobiernos para implementar por si mismos nuevos reglamentos para la ordenación de la pesca, ha puesto de manifiesto que un sistema de cogestión sea visto como un mecanismo institucional adecuado para restaurar la relación entre los pescadores y el gobierno. Este tipo de gestión suele ser menos elitista y permite a los pescadores formar grupos profesionales homogéneos con las responsabilidades que tenían que tener en cuenta en la sociedad en su conjunto.[870] De esta forma, los pescadores ostentan mayor responsabilidad en cuanto a la administración de cuotas de pesca y su aplicación. Por tanto, con la introducción de las tareas del sistema de cogestión se definen con mayor claridad las funciones y responsabilidades de todos los implicados en la ordenación de la pesca. De esta forma, se puede fomentar el orden, la seguridad y la previsibilidad que conforman las condiciones para la recuperación de la confianza. En definitiva, el desarrollo de un acuerdo de cogestión es un paso favorable dentro de las nuevas formas de gobernanza de la pesca, debido a la entrada de nuevos actores, la necesidad de implementar nuevas políticas y reglas, y a la falta de confianza entre el gobierno y la industria pesquera. Por tanto, en estos períodos de cambio, cuando surgen incertidumbres, la confianza activa entre los pescadores y el gobierno y entre los propios pescadores se vuelve más importante.[871]

Por último, un aspecto importante de la cogestión reside en que la ordenación pesquera y la gobernanza necesitan encaminarse hacia la descentralización. Para ello, tanto los gobiernos como las partes interesadas tienen que compartir cada vez más las responsabilidades de gestión, especialmente en el sector de la pesca artesanal. De este modo, la cogestión persigue una redistribución más equitativa de los beneficios que los sistemas centralizados y suele ser más eficaz en las medidas destinadas a limitar el acceso a la pesca. No obstante, los sistemas de cogestión suelen adoptar diversas formas, con distintos niveles de responsabilidad, cuya aplicación en países como Guinea Bissau tendrá en consideración aspectos como: los recursos que son necesarios ordenar; la participación y la habilitación de los usuarios de los recursos; la introducción del empoderamiento como elemento básico de la cogestión; la organización de los pasos previos a la implantación de la cogestión; el establecimiento de un marco normativo y jurídico favorable; y la creación de capacidades instituciones eficaces.[872]

6.3.2 Los derechos de uso y decisiones colectivas para pesquerías cogestionadas

En la gestión de la pesca el control tiene sus propias limitaciones. La propiedad privada suele conllevar costes de control elevados y unos resultados poco equitativos, y el control directo por parte del Estado suele tener altos costes de información y a menudo carece de mecanismos de seguimiento, personal capacitado o recursos financieros suficientes. De este modo, compartir el control de la pesca por parte del Estado y el sector privado puede ofrecer una gestión más eficiente. Por tanto, cuando hablamos de compartir este control, involucrando al gobierno y los pescadores en las decisiones de gestión, nos estamos refiriendo a la

[870] Vid. HOEFNAGEL, E. Corporatist origin of the Dutch co-management system. In: Proceedings of the IIFET conference on fisheries in the global economy. Wellington, 2002.

[871] Vid. The UN Common Understanding on the Human Rights-Based Approach. In: Human Rights-Based Reviews of UNDP Programmes, op. cit., pp. 21 y 22.

[872] Vid. NJOCK, J.C., ANGAMAN, K., ALLISON, E.H. Institutional innovations in fisheries co-management in West and Central Africa. En: WESTLUND, L., HOLVOET, K., KÉBÉ, M. (eds.). Achieving poverty reduction through responsible fisheries: strategies and lessons from the West and Central Africa Sustainable Fisheries Livelihoods Programme. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 513, Roma, FAO, 2008, Capítulo 5; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Elements of a Strategy for the Integration of Environmental Protection Requirements into the Common Fisheries Policy. Brussels, 16.3.2001, COM (2001) 143 final; JENTOFT, S. The Community: a missing link of fisheries management. Marine Policy, 24, 2000, pp. 53-59; JENTOFT, S. Fisheries co-management as empowerment. Marine Policy, 29, 2005, pp. 1-7; y FAO. La ordenación pesquera. 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., pp. 45-49.

cogestión. Esta forma de gobernanza forma una acción colectiva interinstitucional con un sistema de gobernabilidad más democrático que la propia gestión por el Estado, debido a que los usuarios participan en la asignación de los derechos de pesca y comparten la autoridad en la toma de decisiones.[873]

Por ejemplo, en la ordenación pesquera la asignación de cuotas de captura pueden representar políticas basadas en incentivos, abordando cuestiones de derechos de propiedad que afectan a los recursos comunes.[874] Sin embargo, parte de la literatura dedicada a entender y evaluar los impactos de las cuotas de captura se centra en programas destinados a países desarrollados.[875] Por eso, sacar conclusiones de esta literatura para los países en desarrollo, resulta difícil, a pesar de que varios autores reconocen que bajo unas condiciones adecuadas las herramientas de cogestión aplicadas a estos países puede ser eficaz.[876] Así, se puede decir que las cuotas de captura son un fenómeno de los países desarrollados y la cogestión una herramienta de gestión de la pesca para países en desarrollo.[877] Un trabajo realizado por Ovando y otros, llegó a identificar los programas de alrededor del 20% de países en desarrollo y concluyó que los países con cuotas de captura tienen gobiernos más eficaces, unas economías más fuertes, mejores industrias de exportación pesquera, pero un menor número de personas empleadas en la pesca. Por ejemplo, el rango promedio de efectividad de la gobernanza para todos los países en desarrollo es del 38,7 mientras que los países con derechos de pesca basados en cuotas llegan al 60,8. Los resultados de la literatura económica de la pesca suelen ser más propensos a la adopción de un programa de cuotas individuales.[878] Así, Copes y Christy entienden que los programas de cuotas de captura en países en desarrollo son importantes para el avance de la gestión de las pesquerías.[879] Además, dichos resultados parecen consistentes con la literatura relacionada con las características necesarias para formar los derechos de propiedad de la pesca, al confirmar que alrededor de una quinta parte de los países en desarrollo han adoptado instituciones que asignan derechos de propiedad de la pesca y tienen el potencial para gestionar eficazmente las reservas de recursos.

Los Estados africanos han adoptado programas basados en cuotas, mientras que los derechos de propiedad basados en el espacio son más habituales en las regiones de Asia y Pacífico. Las diferencias más relevantes entre países con y sin cuotas de captura no son sorprendentes si se considera que los programas basados en cuotas no evolucionan a partir de

[873] Vid. AHMED, M., CAPISTRANO, A.D., HOSSAIN, M. Experiences of Partnership Models for the Co-Management of Bangladesh Fisheries. Fisheries Management and Ecology 4 (3), 2003, pp. 233-248; KUPERAN VISWANATHAN, K., AHMED, M. Communities and Institutions for Common Property. Fisheries Co-Management News, No. 10. Penang, Malaysia: WorldFish Centre, 2002; y KUPERAN VISWANATHAN, K., RAAKJAER NIELSEN, J., DEGNBOL, P., AHMED, M., HARA, M., MUSTAPHA RAJA ABDULLAH, N. Fisheries Co-Management-Findings from a Worldwide Study: A Policy Brief. Manila: WorldFish Centre, 2003.

[874] Vid. CHRISTY, Jr. F.T. Property rights in the world ocean. Nat Resour J 15, 1975, p. 695.

[875] Vid. NEWELLI, R.G., SANCHIRICO, J.N., KERR, S. Fishing quota markets. J Environ Econ Manage 49, 2005, pp. 437-462; GRAFTON R.Q., ARNASON, R., BJORNDAL, T., CAMPBELL, D., CAMPBELL, H.F., CLARK, C.W., et al. Incentive-based approaches to sustainable fisheries. Can J Fish Aquat Sci 63, 2006, pp. 699-710; y COSTELLO, C., GAINES, S.D., LYNHAM, J. Can catch shares prevent fisheries collapse? Science 321, 2008, pp. 1678-1681.

[876] Vid. OSTROM, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press, 1990; WILSON, D.C.K., AHMED, M., DELANEY, A., DONDA, S., KAPASA, C.K., MALASHA, I., et al. Fisheries co-management institutions in Southern Africa: a hierarchical analysis of perceptions of effectiveness. Int. J Commons 4, 2010, pp. 643-662; y MELNYCHUK, M.C., ESSINGTON, T.E., BRANCH, T.A., HEPPELL, S.S., JENSEN, O.P., LINK, J.S., et al. Can catch share fisheries better track management targets? Fish and Fisheries, 2011, pp. 1467-2979.

[877] Vid. BONZON, K., MCILWAIN, K., STRAUSS, C.K., VAN LEUVAN, T. Catch Share Design Manual: A Guide for Managers and Fishermen, 2010.

[878] Vid. OVANDO, D.A., et al. Conservation incentives and collective choices in cooperative fisheries. Marine Policy 36, 2012, pp. 1242-1254.

[879] Vid. COPES, P. A critical review of the individual quota as a device in fisheries management. Land Econ 62, 1986, pp. 278-291; y CHRISTY, F.T. Territorial use Rights in Marine Fisheries: Definitions and Conditions. Food and Agriculture Organization, 1982.

procesos de abajo hacia arriba, sino que a menudo son ejecutadas por los gobiernos u organismos regionales. Esto es debido a que estos programas conllevan elevados costes de diseño y puesta en práctica, y son más propensos a encontrarse en lugares con una mejor gobernanza y en una pesca de alto valor comercial.[880]

Además de estas apreciaciones es importante determinar la forma en cómo se asignan y gestionan los derechos pesca, clasificándolos en derechos de gestión y derechos de uso. Los primeros están destinados a otorgar el derecho a participar en la gestión de la ordenación pesquera, mientras que los segundos están enfocados a participar en las pesquerías. En ambas se decide sobre el nivel organizativo en el que actúan los derechos y se diferencian entre derechos que atañen a individuos, regiones o a agrupaciones. Ambos pueden constituir formas complementarias en el desempeño de una función en la ordenación pesquera.[881] En cuanto a los derechos de uso, existen diversos tipos. Por un lado, están los derechos de uso territoriales destinados a personas o grupos que tienen derecho a pescar en ciertas zonas; o los derechos de acceso limitado que sólo permiten participar en una pesquería a un cierto número de personas o buques, otorgando el acceso mediante una licencia u otro tipo de autorización. Por otro, puede regularse el acceso mediante un sistema de derechos de aprovechamiento basados en el esfuerzo de pesca o fijando controles sobre la captura, donde los totales de captura se dividen en cuotas y éstas se asignan a los usuarios autorizados.[882]

A la hora de elegir el tipo de derechos de uso más adecuado para una determinada pesquería, no resulta fácil. Por lo general, un único tipo de derecho puede que no sea suficiente para regular el acceso a dicha pesquería. Cada tipo de derechos de uso tiene sus propias características, ventajas y desventajas. De este modo, no existe un único sistema de derechos de uso que funcione en todas las circunstancias. Por tanto, se necesita elaborar el sistema que mejor se adapte a los objetivos generales y al contexto en cada caso. Lo más probable es que este sistema llegue a incluir dos o más tipos de derechos de uso en una pesquería o zona geográfica. Sin embargo, a pesar de que no exista un consenso sobre las opciones más compatibles con los diferentes tipos de pesquerías, Charles ofrece posibles maneras de asignación de derechos de uso: la ordenación de recursos pesqueros sedentarios podría ser adecuada para los derechos territoriales; la ordenación de poblaciones para las cuales las estimaciones de biomasa no son confiables, o para las que el seguimiento de la captura es demasiado caro, podría administrarse mejor mediante derechos de esfuerzo más que a través de derechos sobre cuotas de captura; y, en el caso de la ordenación de poblaciones altamente migratorias o transzonales, para las cuales la captura permisible se

[880] A este respecto Ovando llega a señalar que "estas condiciones, que son raramente satisfechas en un solo lugar, esencialmente se divorcian del rendimiento y la gestión a nivel local con respecto al rendimiento nacional de gobierno, y pueden explicar los valores extremos en las cuotas de captura ya que son más propensos a ser aplicadas en pesquerías de alto valor". Vid. OVANDO, D.A., et al. Conservation incentives and collective choices in cooperative fisheries, op. cit., pp. 1242-1254; y DIETZ, T., OSTROM, E., STERN, P.C. The struggle to govern the commons. Science 302, 2003, p. 1907.

[881] El Código de Conducta menciona los derechos de uso en dos de sus artículos: el artículo 6.18 y el artículo 10.1.3. De acuerdo con estos dos artículos, un aspecto clave es la exigencia de diseñar derechos y responsabilidades eficaces aceptables por los pescadores. El reconocimiento de este hecho conduce al planteamiento de nuevos acuerdos institucionales de cogestión, donde las partes interesadas elegidas consensualmente participan junto con los organismos de gobierno en la ordenación pesquera y en la toma de decisiones, y en especial en la formulación, ejecución y cumplimiento de las regulaciones y medidas de ordenación. Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca. 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., p. 47.

[882] En este sentido, Charles hace la siguiente clasificación: "i) *derechos de acceso*, que permiten al tenedor tomar parte en una pesquería (entrada limitada) o a pescar en un sitio particular (derechos territoriales de uso en la pesca o «DTUP»); y ii) *derechos de aprovechamiento*, que típicamente involucran límites cuantitativos (numéricos) sobre el uso del recurso, sea a través de derechos de insumo (esfuerzo) o de producto (captura)". Vid. CHARLES, A.T. Derechos de uso y pesca responsable: limitando el acceso y la captura a través de la ordenación basada en derechos. En: COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424. Roma, FAO. 2005, pp. 135-139.

debe asignar entre Estados, podría centrarse en derechos sobre en base a cuotas de captura. La ordenación de pesquerías en las que la tecnología pesquera es relativamente uniforme podría centrarse en derechos de esfuerzo, mientras que en las pesquerías con muchos diferentes tipos de artes de pesca, los derechos sobre cuotas de captura podrían funcionar mejor.[883]

No obstante, en pesquerías donde operen conjuntamente la pesca artesanal y la pesca comercial se pueden aplicar derechos de uso territorial y en cuotas asignadas conforme al esfuerzo de pesca y a los resultados, prestando especial atención a la productividad de los recursos.[884] Sin embargo, cuando se trata de pesquerías solo artesanales, en algunos países africanos, a pesar de que han adoptado programas basados en licencias, la implantación de derechos de uso territoriales y los derechos de aprovechamiento podrían resultar muy útiles para este tipo de pesquerías.[885] Tal como se ha comentado en el capítulo V, los derechos de uso territoriales suelen aportar una solución local a los problemas de gestión de los recursos.[886] No obstante, a pesar de los muchos ejemplos de este tipo de derechos, estos sistemas no suelen ser bien entendidos y, aunque no sean apropiados para todos los casos, podrían ser un medio eficaz para la ordenación pesquera artesanal.[887]

En definitiva, los derechos de uso tratan de establecer quién participa en la explotación de los recursos, haciendo más efectiva la ordenación. Sin embargo, la ordenación pesquera no suele tener éxito cuando se enfoca de arriba hacia abajo, debido a que los gestores pocas veces tienen tiempo y recursos para hacer un seguimiento amplio de miles de pescadores. Por esta razón, la ordenación necesita tener el apoyo de los pescadores, junto con algún grado de auto regulación. Este nuevo enfoque de gobernanza llegó a propiciar nuevas formas de cogestión que implican el desarrollo conjunto de medidas de ordenación por parte de pescadores, gobiernos y comunidades locales. La ordenación conjunta requiere de la asignación de derechos de ordenación, es decir, a participar en la ordenación de la pesquería, mientras que los derechos de uso, a pesar de que se vea de forma paralela a los derechos de ordenación, especifican el derecho a participar en la pesquería.[888]

6.3.3 El empoderamiento en la cogestión de la pesca

La noción de empoderamiento, a pesar de haber sido abordada en una extensa literatura en áreas como la salud pública, el trabajo social o la educación, no lo es tanto en el sector pesquero, donde existen pocas publicaciones al respecto. Sin embargo, el empoderamiento es una parte fundamental de la cogestión, ya que implica considerar los derechos de los usuarios, las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones, la reorganización del poder y la responsabilidad entre los que forman la cadena de gestión de la pesca. De hecho, se puede

[883] Ibíd., p. 142.
[884] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca, op. cit., p. 48.
[885] Vid. CHRISTY, F.T. Territorial Use Rights in Marine Fisheries: Definitions and Conditions. FAO Fisheries Technical Paper, 227, Rome, FAO, Italy, 1982.
[886] Vid. BROWNSTEIN, J., TREMBLAY, J. Traditional property rights and cooperative management in the Canadian lobster fishery. The Lobster Newsletter, 7, 1994, p. 5.
[887] Charles pone como ejemplo que aunque algunos DTUP podrían involucrar costes excesivos de desarrollo y mantenimiento, otros podrían ser fácilmente instrumentados y regulados dentro del marco de instituciones sociales existentes, y los costes podrían ser compensados por el valor inherente de la institución involucrada. Vid. CHARLES, A.T. Derechos de uso y pesca responsable: limitando el acceso y la captura a través de la ordenación basada en derechos, op. cit., p. 136. Puede verse también a LAWSON, R. Economics of Fisheries Development. Frances Pinter Publishers, London, U.K., 1984, 283 pp.
[888] Según el artículo 6.13 del Código de Conducta, los derechos de ordenación reflejan la necesidad de facilitar la consulta y la efectiva participación de la industria, trabajadores de la pesca, las organizaciones ambientalistas en la toma de decisiones sobre la elaboración de normas y políticas relacionadas con la ordenación y el desarrollo de la pesca. Vid. CHARLES, A.T. Derechos de uso y pesca responsable, op. cit., pp. 130-131.

decir que sin empoderamiento no puede haber cogestión, siendo, por tanto, una condición y un objetivo para esta forma de gestión pesquera.[889]

El concepto de empoderamiento se remonta a los movimientos feministas y a los derechos civiles de las décadas de 1960 y 1970.[890] Posteriormente, tuvo un importante reconocimiento dentro de la educación, la psicología y la salud. En general, el empoderamiento se puede percibir como un proceso que permite que los individuos y a las comunidades asumir la responsabilidad de actuar de manera eficaz para preservar o cambiar su medio ambiente.[891] En este sentido, Torre define el empoderamiento como "un proceso a través del cual las personas se vuelven lo suficientemente fuertes como para influir y participar en el control sobre eventos e instituciones que afectan a sus vidas".[892] Mientras que Rappaport lo define como "…un mecanismo por el cual las personas, organizaciones y comunidades ganan el dominio sobre sus asuntos".[893] Por otra parte, Jentoft llega a analizar el empoderamiento desde la perspectiva del conflicto social, los aspectos psicológicos y la potenciación de la comunidad, señalando que el empoderamiento de la comunidad y la cogestión son la misma cosa.[894] En definitiva, puede decirse que el sistema de cogestión que no tenga en cuenta las diferencias de poder existentes y las costumbres locales en el uso de los recursos sería contrario al empoderamiento.[895]

No obstante, tener más empoderamiento no siempre representa la mejor vía para el desarrollo de un sistema basado en la cogestión. El Estado necesita mantener un interés público en la gestión de la pesca y no se puede esperar a que las partes interesadas lo hagan por sí mismas. Por ejemplo, el Estado debe ofrecer a los usuarios de la ordenación pesquera una serie de elementos esenciales, tales como: el marco normativo, el apoyo educativo, la infraestructura técnica como la investigación, el mantenimiento de procesos democráticos o los recursos financieros. Esto significa que el Estado, como parte del sistema de cogestión, tiene un papel destacado cuya ausencia dejaría a las partes interesadas en una situación muy precaria que impediría que se pudieran valer por sí mismas.

Sin embargo, los gobiernos no siempre asumen la cogestión como un medio para empoderar a las comunidades de pescadores y para aumentar la democracia. Con frecuencia los Estados reconocen la cogestión como una herramienta para alcanzar sus objetivos de manera más eficiente, implicando a las comunidades de pescadores en el proceso de puesta en funcionamiento. Pero, uno de los problemas radica en que las estructuras organizativas de los gobiernos no están adaptadas al nuevo concepto de cogestión. Así, la mayor parte de los funcionarios de pesca son científicos que enfocan su trabajo en la conservación del recurso y no en los medios de supervivencia de las comunidades pesqueras. Para alcanzar la gestión

---

[889] Vid. JENTOFT, S. Fisheries co-management as empowerment. Marine Policy 29, 2005, pp. 1-7.

[890] Vid. SOLOMON, B. Black empowerment: social work in oppressed communities. New York: Columbia University Press, 1976.

[891] Vid. JENTOFT, S. Fisheries co-management as empowerment, op. cit., pp. 1-7.

[892] Vid. TORRE, D.A. Empowerment: structured conceptualization and instrument development. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

[893] Vid. RAPPAPORT, J. Terms of empowerment/exemplars of prevention: toward a theory for community psychology. American Journal of Community Psychology 1987, pp. 1-2.

[894] Vid. JENTOFT, S. Legitimacy and disappointment in fisheries management. Marine Policy 24(2), 2000, pp. 141-148. También puede verse: ZIMMERMAN, M.A., RAPPPORT, J. Citizen participation, perceived control and psychological empowerment. American Journal of Community Psychology 16, 1988, pp. 725-750; RAPPAPORT, J. The power of empowerment language. Social Policy 16(2), 1985, pp. 15-21; ZIMMERMAN, M.A. Toward a theory of learned hopefulness. A structural model: analysis of participation and empowerment. Journal of Research Personality 1, 1990, pp. 71-86; y RAAKJAER-NIELSEN, J., DEGNBOL, P., KUPERAN VISWANATHAN, K., AHMED, M., HARA, M., ABDULLAH, N.M.R. Fisheries co-management an institutional innovation? lessons from South East Asia and Southern Africa. Marine Policy 28, 2003, pp. 151-160.

[895] Vid. BAILEY, C., DAVIS, A. Common in custom, uncommon in advantage: common property, local elites, and alternative approaches to fisheries management. Society and Natural Resources 9(3), 1995, pp. 251-265.

sostenible de los recursos, la cogestión necesita que los gobiernos transfieran los derechos y responsabilidades a responsables de organizaciones pesqueras o a grupos de pescadores y, para que tenga éxito, los gobiernos y los pescadores deben reunirse para discutir los problemas y sus posibles soluciones y para elaborar los acuerdos relativos a la gestión. El gobierno debe proporcionar legitimidad a las organizaciones, ayudando a establecer instituciones colectivas, tales como organizaciones de carácter comunitario y de cogestión.[896]

Por último, la participación en la toma de decisiones es un mecanismo institucional que permite a las partes interesadas influir en el sistema de gestión. Sin embargo, la democracia participativa es un proceso de aprendizaje donde los usuarios necesitan aprender a convertirse en cogestores eficaces.[897] Por tanto, el sistema de cogestión necesita el apoyo y el liderazgo de alguien que entienda cómo funciona el empoderamiento y que tenga experiencia en la cogestión y habilidades educativas. Así, para comenzar el proceso de creación de la capacidad lo primero es centrarse en la gestión de instituciones y organizaciones no gubernamentales.[898] En este sentido, las personas que se sienten mutuamente unidas, comparten objetivos comunes, cooperan y tienen confianza entre sí como un grupo, serán más capaces de hacer realidad la cogestión.[899] En definitiva, el sistema de cogestión debería tratar de contribuir a la construcción de comunidades de pescadores, para ser más robusto que un sistema de cogestión que no lo hace, ya que los costes serán más reducidos debido a las mejoras en comunicación y reducción de los conflictos internos. Este sistema tendrá un mayor apoyo debido a que los cogestores tenderán a sentirse más comprometidos con las decisiones tomadas.

6.3.4 Los pasos previos a la implantación de la cogestión

Frente a la degradación de las pesquerías, la participación de las CPL en la gestión de los recursos representa una alternativa al modelo occidental basado en la gestión centralizada y exclusiva del Estado. Sin embargo, la implantación de un sistema de cogestión es un proceso largo y progresivo que sólo puede salir bien bajo ciertas condiciones. Así, lo que precede a la aplicación de la cogestión es tan importante como lo que pueda suceder durante el proceso. Por esta razón, es fundamental estudiar la pre-implementación de la cogestión para ayudar en la evaluación del éxito y evitar los intentos prematuros y apresurados.[900] Además, en las últimas décadas, la mayor parte de las experiencias basadas en cogestión están centradas en formas de funcionamiento y en los problemas y desafíos a los que se enfrentan, existiendo una menor atención al estudio de las etapas iniciales o a la aplicación de la cogestión.[901] Desde la perspectiva de la gobernanza, el iniciar una política como la cogestión no es algo que el gobierno del Estado lo pueda hacer por sí solo, sino que se proyecta a una amplia gama de

[896] Vid. AHMED, M., KUPERAN VISWANATHAN, K., VALMONTE-SANTOS, R.A. Acción colectiva y derechos de propiedad en la gestión de la pesca. En: MEINZEN-DICK, R.S., DI GREGORIO, M. Acción colectiva y derechos de propiedad para el desarrollo sostenible. Instituto Internacional de Investigación sobre políticas alimentarias. 2020 VISION FOR FOOD, AGRICULTURE, AND THE ENVIRONMENT, Punto de enfoque 11, Resumen 7 de 16, febrero de 2004.

[897] Por ejemplo, los usuarios necesitan saber preparar las reuniones o elaborar compromisos y consensos. Vid. PATEMAN, C. Participation and democratic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

[898] Vid. JENTOFT, S. Legitimacy and disappointment in fisheries management. Marine Policy 24(2), 2000, pp. 141-148.

[899] Vid. POMEROY, R.S., KUPERAN VISWANATHAN, K. Experiences with fisheries co-management in Southeast Asia. In: WILSON, D.C., RAAKJÆR NIELSEN, J., DEGNBOL, P., editors. The fisheries co-management experience: accomplishments, challenges and prospects. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.

[900] Vid. HILL, M., HUPE, P. Implementing public policy: governance in theory and in practice. London: Sage Publications, 2002, p. 4; y PALUMBO, D.J., CALISTA, D.J. Opening up the black box: implementation and the policy process. New York: Greenwood Press, 1990.

[901] Vid. WILSON, D.C., NIELSEN, J.R., DEGNBOL, P., editors. The fisheries co-management experience: accomplishments, challenges and prospects. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003; y CHUENPAGDEE, R., JENTOFT, S. Step zero for fisheries co-management: What precedes implementation. Marine Policy 31, 2007, pp. 657-668.

partes interesadas representadas normalmente por el Estado, la sociedad civil y el mercado.[902] De este modo, los pescadores y otros operadores pesqueros no solo deben ser receptores finales de la cogestión, sino que deben ser agentes activos de todo el proceso de aplicación.[903]

Por tanto, durante el proceso previo a la implantación de la cogestión es importante comprender quienes son las partes interesadas, cuáles son sus papeles durante el proceso, cuáles son las estrategias que aplican para conseguir sus intereses o cómo poner en práctica las decisiones que han podido adoptarse durante la preparación del sistema de cogestión. En concreto, la cogestión se puede ejercer a través de las distintas organizaciones u asociaciones de grupos de interesados, cuyo proceso de pre-implementación estaría formado por la construcción de dichas organizaciones a través de la identificación y creación de los distintos grupos, que luego se encargarían del proceso de toma de decisiones para la puesta en marcha del sistema de cogestión. Dicho proceso podría iniciarse de manera informal para luego desarrollarse gradualmente en procedimientos más formales.[904] A este respecto, Chuenpagdee y Jentoft establecen un proceso formado por cinco etapas.[905]

La primera reconoce que la cogestión está motivada por conflictos de competencia entre los pescadores por el espacio y el acceso a zonas de pesca y el aumento del número de nuevos participantes. Por tanto, la cogestión surge como una posible solución a la crisis de la pesca como resultado de la pesca excesiva, el uso de la pesca ilegal, métodos destructivos de artes de pesca y la captura de peces juveniles. Sin embargo, el reconocimiento de la débil aplicación de medidas sumado a los acuerdos institucionales ineficaces, llegan a hacer cambios que lleven a procesos descentralizados que resulten de la iniciativa de la cogestión.[906] En la segunda, la colaboración entre pescadores, miembros de la comunidad y funcionarios en el desarrollo de planes de gestión es un aspecto clave del proceso de cogestión. No obstante, la idea de implantar la cogestión y la decisión de involucrar a pescadores y miembros de la comunidad en el proceso suele ser introducida por funcionarios del gobierno. La tercera trata de demostrar que la idea de cogestión se origina por varias fuentes. La deliberación de tales ideas puede tomar diferentes caminos dependiendo de la forma en que se conciben. La cuarta etapa antes de la implantación de la cogestión puede ser la parte más fácil, siempre que el terreno para discusión e implementación esté bien preparado.[907] Por último, en la fase de reflexión y adaptación, teniendo en cuenta que la cogestión es a menudo una respuesta a una crisis o a un conflicto, tener una buena documentación sobre el estado de las pesquerías se considera esencial. Sin embargo, la identificación de la crisis no es suficiente para activar iniciativas de cogestión. Por ejemplo, la participación de los interesados es considerada un factor crítico para la preparación e implantación exitosa de la cogestión ya que en el proceso

[902] Vid. KOOIMAN, J. Governing as governance. London: Sage Publications, 2003; y KOOIMAN, J., BAVINCK, M., JENTOFT, S., PULLIN, R., editors. Fish for life: interactive governance for fisheries. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.
[903] Vid. DUNSIRE, A. Administration theory in the 1980s. A viewpoint. Public Administration 73(1), 1995, pp. 17-40.
[904] Vid. JENTOFT, S. Fisheries co-management as empowerment, op. cit., pp. 1-7; y NORMANN, A.K. Troubled waters, troubled times. Fisheries policy reforms in the transition to democracy in South Africa and Mozambique. Tromsø, Norway: University of Tromsø; doctoral dissertation, 2006.
[905] Estas cinco etapas son las siguientes: "i) condiciones y conductores, ii) la inspiración y la concepción; iii) inicialización y la comunicación; iv) participación y preparación; y v) la reflexión y la adaptación". Vid. CHUENPAGDEE, R., JENTOFT, S. Step zero for fisheries co-management: What precedes implementation, op. cit., pp. 657-668.
[906] Puede verse el estudio de caso sobre la pesca en Filipinas, en SILVESTRE, G.R., FEDERIZON, R., MUÑOZ, J., PAULY, D. Overexploitation of the demersal resources of Manila Bay and adjacent areas. IFPC/FAO symposium paper. Darwin, Australia, 1987.
[907] Vid. CHUENPAGDEE, R., JENTOFT, S. Step zero for fisheries co-management: What precedes implementation, op. cit., pp. 657-668.

participativo, los actores pueden fácilmente manipular dicho proceso y dictar los resultados.[908] Si la gestión colectiva de las CPL y las partes interesadas se fortalece, podrían convertirse en gestores eficaces y, por tanto, asumir el papel de liderazgo y las responsabilidades. Esto implica que la constitución de la organización a nivel local de las partes interesadas necesite ser incorporada en la etapa previa a la ejecución.[909]

Además, para que la formación de la organización tenga éxito, es esencial que la cogestión sea vista como un proceso social a través del cual los socios establecen una estrecha relación a largo plazo a través del compromiso y la confianza. Por consiguiente, los elementos esenciales más comunes para facilitar la aplicación de la cogestión y la construcción de la confianza es una buena comprensión de las pesquerías y las culturas locales, así como de las prácticas de pesca. Además, el desarrollo de capacidades y la formación de la confianza también se nutren mediante el intercambio de información, educación y comunicación, junto con una amplia gama de intervenciones, tales como el desarrollo y las reformas institucionales y de múltiples niveles y enfoques amplios.

En resumen, la gestión convencional y centralizada de la pesca de arriba hacia abajo no produce los resultados deseados. Así, los gobiernos deben favorecer que las CPL se integren en una gestión participativa. Sin embargo, varios estudios demuestran que la cogestión no es una panacea y que existe un cierto interés de salir del paso antes que lograr una cogestión exitosa. Por tanto, el realizar una etapa previa a la ejecución como una manera de situar el proceso en un entorno conocido con el fin de guiar el proceso y establecer normas, será fundamental para lograr ese éxito. Además, las partes interesadas, las ONG y los gobiernos pueden ganar legitimidad en el proceso y pueden aprender sobre lo que se ha hecho en otro lugar, ayudando a las partes interesadas a situar sus iniciativas en un marco más amplio y a darse cuenta de cuáles son sus problemas y oportunidades. De este modo, cuando están bien identificados los problemas de la pesca, tales como conflictos entre pescadores o el uso de la pesca ilegal, la cogestión puede ser valiosa al tener un enfoque claro y sus objetivos bien definidos.[910]

6.3.5 La participación de los usuarios y las organizaciones pesqueras

A pesar de haber señalado la importancia que supone la participación de los usuarios en los sistemas de cogestión, las personas constituyen el centro de los aspectos humanos en la ordenación de la pesca. El comprender las necesidades, aspiraciones y circunstancias que condicionan el medio de vida de las personas constituyen los elementos esenciales de la política e influyen en las decisiones de gestión. La participación de los interesados genera un sentido de propiedad y aumenta las posibilidades de alcanzar resultados duraderos. Por tanto, dada la importancia de la dimensión humana dentro de los procesos de ordenación pesquera, es necesario realizar un análisis de las partes interesadas para determinar el grado de interés y la relación de los sujetos con los recursos. Así, no todos tienen el mismo nivel de interés por la ordenación de los recursos y pueden, por tanto, comprometerse en mayor o menor nivel en las etapas del procedimiento de consulta.[911] Tal es la importancia de reconocer a todas las

[908] Tal como sucedió en Sudáfrica y en Mozambique. Vid. NORMANN, A.K. Troubled waters, troubled times. Fisheries policy reforms in the transition to democracy in South Africa and Mozambique. Tromsø, Norway: University of Tromsø; doctoral dissertation, 2006.

[909] Vid. HAUCK, M., SOWMAN, M. Guidelines for implementing coastal and fisheries co-management in South Africa. Cape Town: Environmental, 2005.

[910] Vid. POMEROY, R.S., RIVERA-GUIEB, R. Fishery co-management: a practical handbook. Wallingford, UK: CAB Publishing/Ottawa, International Development Centre, 2006.

[911] En el contexto del EEP, las partes interesadas están formadas por aquellos individuos, grupos, organizaciones o asociaciones que participan, tienen intereses o están afectadas por el uso de los recursos pesqueros y el manejo del

partes interesadas en el proceso de ordenación, que su falta de identificación puede conducir a conflictos en el proceso de gestión lo que puede suponer costosas intervenciones para resolver los problemas.[912]

Por tanto, la determinación de las partes interesadas y la forma en como involucrarlas representa una de los elementos principales de todo el proceso relacionado con la cogestión, siendo además una idea reconocida en el propio Código de Conducta.[913] La necesidad de participación parte del hecho que las personas tienen el derecho de intervenir en las decisiones que afectan a sus intereses, sin importar si las acciones de colaboración tienen lugar durante la etapa de formulación de políticas, durante la preparación de planes de gestión, durante la aplicación de normas o en el transcurso del seguimiento y evaluación de dichos planes.[914] Sin embargo, adoptar un enfoque participativo en la ordenación pesquera requiere un cambio por parte del gobierno y las partes interesadas. Este cambio requiere reconocer los beneficios de un método participativo y la instauración de mecanismos que fomentan el diálogo y la confianza. El proceso participativo necesita prestar atención a mecanismos que incluyan a los pobres y a sectores no organizados o marginados de la sociedad, e incorporar nuevas partes interesadas a medida que éstas son conocidas. Por tanto, la creación de capacidad organizativa es un proceso largo que comprende muchas intervenciones destinadas a relacionar lo que la organización es capaz de realizar en el presente y lo que ésta se propone hacer en el futuro.[915]

En países como guinea Bissau, las cooperativas constituyen el instrumento organizativo básico para que los grupos de interesados puedan hacer valer sus intereses y ayudar en la cogestión.[916] Estas organizaciones pueden ser capaces de resolver una amplia gama de problemas derivados de la ordenación y lograr beneficios de conservación en la pesca.[917] Las cooperativas pueden ser capaces de mejorar las condiciones económicas y mitigar los impactos medioambientales que han afectado a muchas pesquerías. A pesar de ello, su papel y capacidad en la gestión de la pesca no ha sido bien entendido. Aunque las cooperativas de pesca pueden variar en estructura y función, en general se pueden considerar como instituciones donde los grupos de pescadores actúan colectivamente para administrar algún aspecto de una pesquería. No obstante, en lo que respecta al hecho de dar soluciones a los asuntos relacionados con el uso común de los recursos, las cooperativas han sido ampliamente estudiadas. Estos estudios describen una amplia gama de beneficios de la gestión cooperativa

---

ecosistema. Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca. 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., pp. 16-18.

912 Vid. Documento Técnico de Pesca No. 849 de la FAO sobre los aspectos humanos del EEP. Este documento analiza en mayor profundidad aspectos relacionados con la participación de los interesados.

913 Tal como reconoce el artículo 6.13, los Estados deberían facilitar la consulta y la efectiva participación de la industria, los trabajadores de la pesca o las organizaciones ambientalistas en la toma de decisiones con respecto a la elaboración de normas y políticas relacionadas con la ordenación.

914 En este sentido, la FAO establece numerosas herramientas y métodos que pueden favorecer la participación en el contexto de la ordenación pesquera, y por ende, en la cogestión para llevarla a cabo. Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca. 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., p. 47.

915 Vid. KRISHNARAYAN, V., GEOGHEGAN, T., RENARD, Y. Assessing capacity for participatory natural resource management. Instituto Nacional de Recursos del Caribe. Laventille, Trinidad. Guidelines Series 3, 2002.

916 Con respecto a las pesquerías en riesgo, vid. WORD, B., BARBIER, E.B., BEAUMONT, N., DUFFY, J.E., FOLKE, C., HALPERN, B.S., et al. Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. Science 314, 2006, pp. 787-790; y PAULY, D., CHRISTENSEN, V., DALSGAARD, J., FROESE, R., TORRES, F. Fishing down marine food webs. Science 279, 1998, p. 860. En cuanto a las pesquerías con resultados exitosos, vid. BEDDINGTON, J.R, AGNEW, D.J., CLARK, C.W. Current problems in the management of marine fisheries. Science 316, 2007, p. 1713; HILBORN, R. Reinterpreting the state of fisheries and their management. Ecosystems 10, 2007, pp. 1362-1369; y COSTELLO, C., GAINES, S.D., LYNHAM, J. Can catch shares prevent fisheries collapse? Science 321, 2008, p. 1678.

917 Vid. GAINES, S.D., LESTER, S.E., GRORUD-COLVERT, K., COSTELLO, C., POLLNAC, R. Evolving science of marine reserves: new developments and emerging research frontiers. Proc Natl Acad Sci 107, 2010, pp. 18251-18255; y GUTIÉRREZ, N.L., HILBORN, R., DEFEO, O. Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries. Nature 2011.

como la mejora de la eficiencia económica, la aplicación y el cumplimiento organizativo, la aportación a la ordenación o el cuidado del medio ambiente.[918] No obstante, a pesar de existir una amplia literatura sobre la gestión cooperativa de los recursos comunes, hay poco análisis comparado sobre los beneficios de la cooperación.[919] A este respecto, no solo es importante comprender como las cooperativas tienen éxito, sino también como alcanzarlo. Por otra parte, como consecuencia del mal estado de muchos ecosistemas, los interesados necesitan comprender mejor los incentivos que motivan a las cooperativas a llevar a cabo acciones de ordenación, ya que el conocimiento sobre este asunto es muy escaso.[920]

Además de estas aportaciones a la conservación y ordenación de los recursos, la gestión de las cooperativas también puede ayudar a resolver otro tipo de problemas por medio de las tareas de acción colectiva, proporcionando funciones básicas de gestión, tales como el control de las capturas, el establecimiento de límites sobre el tamaño de las flotas o la imposición de sanciones por incumplimiento de las normas estipuladas. A este respecto existen dos hipótesis que pueden ayudar a comprender la importancia de las cooperativas en la pesca: la primera se basa en que cuando el gobierno actúa con eficacia y adopta políticas que sirven al interés público, las tareas de acción colectiva se pueden asignar a los reguladores del gobierno. Sin embargo, la segunda hipótesis señala que cuando el gobierno funciona de arriba hacia abajo, por lo general, suele ser un instrumento ineficaz, y las cooperativas de pesca pueden tomar acciones colectivas para llenar este vacío. En este sentido, Ovando y otros investigadores han elaborado un estudio empírico en el que se concluye que las cooperativas pueden asumir un papel relevante en la ordenación dado el pobre desempeño ecológico de muchas de las pesquerías del mundo y, por medio de la toma de decisiones de gestión colectiva, pueden tomar acciones de conservación que beneficien a todos los usuarios de forma simultánea.[921]

Desde la perspectiva española, otro modelo de organización del sector pesquero que se basa en los principios de la cogestión son las cofradías de pescadores en el ámbito nacional español. En este modelo organizativo, el Estado establece el marco general para toda la administración pesquera, mientras que las cofradías se encargan de auto organizar a sus pescadores y flotas pesqueras. De este modo, entre el Estado y las cofradías se establecen unas normas de cooperación que permiten la participación de los pescadores en tareas de gestión de las pesquerías.[922] En este sentido, las cofradías establecen la cooperación entre los

[918] Una contribución importante sobre las condiciones generales que permitan una gestión exitosa de los bienes comunes a través de las cooperativas puede verse en, OSTROM, E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Otros trabajos que han proporcionado un análisis en aspectos económicos, sociales y ecológicos, vid. COSTELLO, C., DEACON, R. The efficiency gains from fully delineating rights in an ITQ fishery. Mar Resour Econ 22, 2007, p. 347; CINNER, J.E., ASWANI, S. Integrating customary management into marine conservation. Biol Conserv 140, 2007, pp. 201-216; GELCICH, S., KAISER, M.J., CASTILLA, J.C., EDWARDS-JONES, G. Engagement in co-management of marine benthic resources influences environmental perceptions of artisanal fishers. Environ Conserv 35, 2008, pp. 36-45; y CUNNINGHAM, S., BOSTOCK, T. Successful fisheries management: issues, case studies and perspectives. Delft: Eburon Publishers, 2006.

[919] La mayoría de los estudios o bien proporcionan tratamientos teóricos de cooperación o proporcionan información descriptiva detallada para una región seleccionada o un determinado tipo de pesquería. Sin embargo, esta división en la literatura y la escasez de análisis empíricos comparativos parecen comprensibles, ya que los datos sobre las acciones y las estructuras de la pesca son difíciles de obtener, limitando el análisis de las condiciones que dan lugar a una gestión cooperativa de éxito, vid. OVANDO, D.A., et al. Conservation incentives and collective choices in cooperative fisheries. Marine Policy 37, 2013, pp. 132-140; y AGRAWAL, A. Common property institutions and sustainable governance of resources. World Dev 29, 2001, pp. 1649-1672.

[920] Vid. OVANDO, D.A., et al. Conservation incentives and collective choices in cooperative fisheries, op. cit., pp. 132-140.

[921] Ibíd., pp. 132-140.

[922] A nivel del Estado, la normativa existente sobre las cofradías viene recogida en el Real Decreto 670/1978, que las denomina como organizaciones de base asociativa con finalidades sociales y asistenciales, y les concede el tratamiento de Corporaciones de Derecho Público. Las Cofradías están caracterizadas como órganos de consulta y colaboración con la Administración en la preparación, aplicación y elaboración de normas que afecten a temas de interés general pesquero. Por otro lado, el artículo 2.1 admite la posibilidad de que las cofradías realicen propuestas y mociones sin que se les requiera

pescadores y actúan como supervisores, representando un papel destacado como intermediarios entre los pescadores y los recursos.[923] Por tanto, la trayectoria histórica en España demuestra que existen mecanismos para poner en práctica la cogestión entre el Estado y las cofradías de pescadores, ya que éstas se ocupan de actuar como instrumentos de intermediación y colaboración entre el Estado y los pescadores, y entre éstos y los recursos. De este modo, la gestión compartida de los recursos entre las cofradías en calidad de representantes de los pescadores que capturan los recursos pesqueros y el Estado como tenedor de la titularidad pública de dichos recursos, constituye uno de los aspectos esenciales de esa cogestión. Sin embargo, las dificultades de las cofradías para realizar las labores de gestión compartida con el Estado se han acrecentado. El distanciamiento de los centros de operaciones y de decisión de las políticas pesqueras y la participación del conjunto de los Estados de la UE en las mismas, hace más compleja y distante la intermediación de las cofradías en el proceso de toma de decisiones.[924]

Tras la entrada de España en la UE, los procesos para acceder a los centros de decisión europeos son más largos y las posibilidades de incidir con efectividad no son tan directas de lo que eran en la etapa previa a la entrada en la Comunidad. De este modo la gestión compartida adopta una posición más vertical lo que hace que no se aprovechen algunas de las ventajas que proporciona la implicación de los pescadores en las tareas de ordenación de los recursos. Esto ha llevado a que en algunos países europeos surgieran procesos de cogestión de nueva creación a partir del diseño de la nueva política pesquera común, aprovechando los incentivos que provienen del contexto europeo para simplificar las distancias entre los responsables directos del sector y los centros de decisión. Un ejemplo de este tipo de organizaciones han sido las organizaciones de productores pesqueros.[925]

Por otro lado, las sociedades de pescadores adoptan dos formas con organizaciones socioeconómicas diferentes, y están encabezadas por dos tipos de grupos sociales. Se trata de las pesquerías comunitarias, que representan la tradición de la pesca en el Mediterráneo; y las

---

expresamente y las realicen de forma espontánea, aunque sólo sea con carácter informativo. Es precisamente en estos pilares en los que se sustenta la cogestión entre el Estado y las cofradías de pescadores. Por otra parte, a nivel de la Comunidad Autónoma de Galicia, las cofradías tienen un papel más reforzado al estar recocidas mediante la Ley 9/1993, de 8 de julio, de cofradías de pescadores de Galicia. En la actualidad, el marco reglamentario está recogido en el Decreto 8/2014, de 16 de enero, por el que se regulan las cofradías de pescadores de Galicia y sus federaciones. El artículo 1º de este Decreto recoge la definición y naturaleza jurídica de las cofradías de pescadores: "1. As cofradías de pescadores de Galicia son corporaciones de derecho público, sin ánimo de lucro, dotadas de personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimento de los fines y el ejercicio de las funciones que les están encomendadas, actuando de acuerdo con los principios de observancia da legalidad, transparencia contable y democracia en su estructura interna y funcionamiento. 2. Las cofradías actúan como órganos de consulta y colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia en materias relativas a la actividad extractiva y ordenación del sector pesquero".

[923] Vid. VARELA, M., GARZA, D., IGLESIAS, C. Gestión de pesquerías basada en derechos de pesca. El caso español en materia de regulación pesquera. Información Comercial Española, No. 755, 1996, pp. 139-155; AGUILERA, F. ¿La tragedia de la propiedad común o la tragedia de la malinterpretación en economía? Agricultura y Sociedad, No. 61, 1991; ASTORKIZA K., DEL VALLE, I., ASTORKIZA, I. La flota del Cantábrico en la pesquería del atún blanco del Atlántico Norte. Papeles de Economía Española, 71, 1997, pp. 252-263; ALEGRET, J.L. Espacio, Recursos e Historicidad. La Dimensión Social de la Pesca en el Noroeste del Mediterráneo. Documento de Trabajo de la Universidad de Girona, 1998; ALEGRET, J.L. Gestión comunitaria, cogestión y mercado. Evolución histórica de la gestión de la pesca en el Mediterráneo español. Antropología de la Pesca, VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, 1999, pp. 109-123; ESPEL, J.I. Problemas de las pesquerías artesanales. El caso del País Vasco. Papeles de Economía Española No. 71, 1997, pp. 285-289; y LÓPEZ, E. Derechos de pesca, privilegio y Cofradías de Mareantes. Una aproximación histórico-institucional a la gestión de los recursos pesqueros en el País Vasco (XIV-XIX). VIII Simposio de Historia Económica, 1996.

[924] Vid. ASTORKIZA, K., DEL VALLE, I., ASTORKIZA, I. Posibilidades de pervivencia de la cogestión en las pesquerías de la Unión Europea: el caso de las flotas artesanales de la Comunidad Autónoma Vasca. BIBLID 1137-439X, 21, 2002, pp. 49-62; HANNESSON, R. From common fish to rights based fishing. European Economic Review, 1991, pp. 397-407; HARDIN, G. The tragedy of the Commons. Science. Vol. 162, No. 3.859, pp. 1243-1248.

[925] Vid. ASTORKIZA, K., DEL VALLE, I., ASTORKIZA, I. Posibilidades de pervivencia de la cogestión en las pesquerías de la Unión Europea: el caso de las flotas artesanales de la Comunidad Autónoma Vasca, op. cit., pp. 49-62.

pesquerías industriales, que fueron apareciendo en tiempos más recientes. Sin embargo, aunque resulte fácil hacer una distinción entre estas dos categorías, es más difícil establecer sus límites y definirlas con precisión.[926] Desde el punto de vista de la cogestión, el objetivo de estas instituciones profesionales es introducirse dentro de la toma de decisiones de la política a fin de intervenir en la ordenación de la pesca en beneficio de sus propios intereses. De este modo, después de la presión por parte de estas organizaciones, los Estados tuvieron que establecer instituciones para la negociación y cogestión en el sector pesquero, cuya finalidad fue la de integrar los puntos de vista de los distintos grupos de presión y conducirlas a la toma de decisiones mediante el debate y la búsqueda de consenso. De este modo, el Estado integra a las organizaciones a participar en la cogestión con arreglo a sus propios objetivos.[927] De este modo, en el modelo comunitario, la regulación el esfuerzo de pesca puede garantizarse solo si está basada en un área bajo el control de un grupo profesional y con normas tradicionales, mientras que el modelo industrial, la prestación de servicios guarda relación con la capacidad para crear vínculos con el aparato estatal.[928] Por tanto, el sistema comunitario impone el criterio del esfuerzo de pesca, teniendo limitaciones para participar en las decisiones de política y movilizar medios. Por lo contrario, las organizaciones industriales tienen fuerza para impulsar sus exigencias y movilizar medios, pero no tienen referencia territorial.

---

[926] Vid. FÉRAL, F. Sociedades, legislación pesquera e instituciones marítimas en el mediterráneo occidental. Resumen de derechos colectivos y sistemas descentralizados de disciplina profesional. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 420. Roma, FAO, 2004.

[927] Dentro de este tipo de instituciones, se pueden enumerar: "Francia, el `comité de pesca`, consistente en una estructura interprofesional en la que están representados todos los actores del subsector pesquero, si bien el grupo de los propietarios de barcos se ha hecho cargo de la gestión efectiva de la institución. Juntamente con la administración, se consulta a los comités locales o regionales sobre las decisiones de política relacionadas con la pesca y los incentivos en el sector. Se elige a los representantes en elecciones sindicales. Las *prud'homies* siguen desempeñando esta función de negociación y cogestión, pero la limitación de su jurisdicción, los pocos medios de que disponen y su ausencia de los centros principales de decisión las excluyen de las negociaciones locales con los órganos estatales o las autoridades descentralizadas. No tienen ningún peso en las decisiones de política general. En Italia, las cooperativas son interlocutoras de las autoridades públicas en el marco de órganos interministeriales. Participan activamente en la elaboración de leyes y la formulación de directrices para la pesca. Ocurre lo mismo en Malta, donde las cooperativas y las asociaciones de pescadores intervienen en la redacción de la legislación pesquera. En España, las cofradías son interlocutoras del Estado y los gobiernos autonómicos. En Túnez, las asociaciones de pescadores están organizadas por *métiers*: cerqueros, arrastreros y pequeñas pesquerías costeras. Los propietarios de barcos de los *métiers* más grandes dominan también la representación y las negociaciones sobre políticas pesqueras. En Marruecos se establecieron cámaras de pesca con la finalidad de asegurar la representación nacional a los operadores económicos del sector de la pesca marina. Vid. FÉRAL, F. Sociedades, legislación pesquera e instituciones marítimas en el mediterráneo occidental. Resumen de derechos colectivos y sistemas descentralizados de disciplina profesional, op. cit., Apartado 8.2.2.

[928] A este respecto, Féral muestra algunos ejemplos de estos dos marcos institucionales básicos. Por ejemplo, las *prud'homies* y los consorcios de Italia que disfrutan de delegación para la gestión de los recursos están en la primera categoría. Sin embargo, los consorcios de Italia pueden funcionar como cooperativas que abren camino a la modernización. Las cofradías de pescadores han sido absorbidas hoy en día por la pesca semiindustrial, por lo que no pueden vincularse a las *prud'homies*, ya que prácticamente no desempeñan ninguna función en la autorregulación del esfuerzo de pesca. No obstante, tienen poderes corporativos que les permiten controlar los mercados y que, mediante el establecimiento de redes de influencia, les proporcionan medios materiales y posibilidades de influir en las decisiones de política. Las cámaras de pesca de Marruecos, como son nuevas, son todavía algo enigmáticas. Funcionan como un grupo de presión, pero no parecen tener ningún control sobre el esfuerzo de pesca y sus funciones de servicios son todavía rudimentarias. Vale lo mismo para las asociaciones de pescadores de Túnez, las cuales son interlocutoras para las autoridades y disfrutan de ventajas y medios, pero su capacidad de imponer disciplina es limitada. Las aldeas, *douars* y poblados de pescadores del Magreb son muy territoriales, pero no tienen ningún rango oficial en el sector de las políticas. Vid. FÉRAL, F. Sociedades, legislación pesquera e instituciones marítimas en el mediterráneo occidental. Resumen de derechos colectivos y sistemas descentralizados de disciplina profesional, op. cit., Apartado 8.3.1. Este apartado, muestra un cuadro que trata de ofrecer una descripción sucinta de los resultados del análisis institucional para mostrar las funciones de las instituciones profesionales. El cuadro reconoce cinco tipos de organizaciones pesqueras: las *Prud'homies* (Francia), cuyo *v*ínculo institucional con el Estado está en forma de Administración descentralizada; las Instituciones Consorcios (Italia), cuyo vínculo es más bien internacional, federalista o sindical; las Cofradías de pescadores (España), del tipo Administración y presión; iv) Cámaras de pesca (Marruecos), del mismo modo que España; y las Asociaciones de pesca (Túnez) que tan solo ejercen presión.

Ciertamente, el modelo español no resulta extrapolable a un país como Guinea Bissau donde la capacidad de auto regulación del sector pesquero es muy precaria. Sin embargo, resulta oportuno hacer referencia al mismo como un ejemplo próximo de las virtudes de la cogestión y de la necesidad de implementar a los usuarios en los procesos de gestión pesquera. Desde la perspectiva de la gobernabilidad, la cogestión en la etapa previa a la ejecución depende de las contribuciones, los compromisos y la colaboración de todos los actores involucrados, ya sean de la comunidad local o bien de las organizaciones como las ONG y las agencias gubernamentales. Pero, en países de bajo desarrollo, el Estado tiene, si cabe, mayores funciones que desempeñar en la promoción de la cogestión. Por ello, el establecimiento de un marco normativo necesario y la instauración de instituciones adecuadas para dar cabida a la cogestión es algo que sólo el Estado puede hacer.

6.4 EL MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO DE LA COGESTIÓN

6.4.1 Las instituciones públicas marítimo-pesqueras

El Código de Conducta reconoce que para que la ordenación pesquera conduzca a un uso integrado de los recursos deben existir sistemas jurídicos y administrativos eficaces. En los países en desarrollo como Guinea Bissau los cambios que acarrea la implantación de políticas de ordenación pesquera requieren cambios en sus marcos jurídicos. Por lo general, a pesar de que determinados enfoques de ordenación están recogidos en varios instrumentos internacionales voluntarios, suelen aparecer reflejados insuficientemente o de ninguna forma en la legislación pesquera nacional de estos países. Esto se traduce en una débil capacidad para llevar a cabo acciones de cooperación y de actuar frente a situaciones como la pesca ilegal, la sobrecapacidad y la sobreexplotación que afectan los regímenes de ordenación pesquera vigentes. Por tanto, un marco normativo puede ayudar a mantener una adecuada ordenación basada en la cogestión, implantando los instrumentos jurídicos necesarios en la legislación nacional, delimitando las responsabilidades para reducir la superposición de atribuciones y los conflictos entre instituciones sectoriales de ordenación.[929]

Como regla general, las instituciones públicas marítimo-pesqueras tienen que ser congruentes con las reglas internacionales en materia de pesca, cuyas normas políticas deben constituir una guía para una organización administrativa eficaz y eficiente. Estas normas definirán las pretensiones y objetivos de la organización, y su desarrollo y promulgación emanarán y serán consecuentes con las normas políticas generales de un Gobierno. En este sentido, las iniciativas internacionales y nacionales que afecten a la gestión de la seguridad marítima, a la prevención de la contaminación marina y a la gestión sostenible de los recursos pesqueros, tendrán una especial influencia en el desarrollo de esas normas políticas, y serán una responsabilidad pública desarrollada a través del Gobierno. Las normas y principios de regulación serán obtenidos principalmente de los convenios, códigos y resoluciones marítimas internacionales, así como de la legislación marítima nacional.[930] Por tanto, una administración

[929] Por ejemplo, la FAO muestra que un marco jurídico favorables puede servir para descentralizar el proceso de adopción de decisiones y las responsabilidades de gestión y establecer mecanismos de cogestión; instalar mecanismos para involucrar a las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones; proveer mecanismos legales para el manejo de conflictos; definir las responsabilidades de las autoridades competentes, incluido su poder de gestión y de regulación; establecer o confirmar los derechos de uso y ordenación; llevar a cabo el control espacial y temporal de la pesca; y crear mecanismos de coordinación e integración entre administraciones pesqueras y otras instituciones encargadas del mantenimiento y uso del ecosistema. Dentro del marco jurídico se deberán además tomar medidas para establecer planes de manejo relacionados con el EEP y designar sin ambigüedad a las instituciones responsables de su ejecución y observancia. Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., pp. 42 y 43.

[930] En referencia a las directrices para ayudar a los Estados de pabellón en la puesta en práctica de los instrumentos de la OMI y que se orientan a través de la resolución OMI A.847 (20).

marítimo-pesquera necesita de un conjunto de normas que regule su propósito, autoridad, nombramientos y obligaciones a través de su legislación marítima y pesquera nacional.

6.4.2 Responsabilidades en materia de seguridad marítima y medio ambiente

Es competencia de la administración dirigir un programa de inspección para asegurar que los buques de pabellón nacional y los buques registrados en el extranjero que entren en sus puertos, cumplan con los requisitos contraídos en los convenios, leyes y reglamentos relativos a la seguridad del buque y a la protección del medio ambiente marino. Por eso, la administración mantendrá un registro de todas las inspecciones realizadas y será la responsable de asegurar que estas inspecciones sean dirigidas de manera eficiente para garantizar y facilitar la navegación. Sin embargo, la administración puede delegar estas inspecciones y actividades de certificación en las denominadas "sociedades de clasificación". En este caso, la responsabilidad de rendir cuentas por esas actividades permanece en la administración delegante.[931] Para ello, establecerá acuerdos o convenios con aquellas sociedades de clasificación autorizadas a actuar en su nombre.[932] Este tipo de delegación puede ser una solución verdaderamente útil para países en desarrollo como Guinea Bissau, ya que carecen de recursos humanos cualificados e infraestructuras para llevarlas a cabo. En este caso, cuando el Estado del pabellón autorice a otras organizaciones a actuar en su nombre, cualquier delegación de autoridad deberá estar registrada y seguir las especificaciones de inspección y certificación para las organizaciones reconocidas que actúen en nombre de la administración cedente.[933] Para ello, los requisitos básicos establecidos en los Convenios SOLAS y MARPOL deberán ser incluidos en la delegación de autoridad.[934]

De este modo, conforme a las disposiciones de la regla I/6 del SOLAS, el artículo 13 del Convenio de Líneas de Carga, la regla 4 del anexo I y la regla 10 del anexo II del Convenio MARPOL, y el artículo 6 del Convenio de Arqueo, el Estado del pabellón podrá autorizar a organizaciones para que lleven a cabo en su nombre las inspecciones y las certificaciones, así como la determinación de arqueos que prescriben dichos instrumentos.[935] Además, el Estado del pabellón ha de asumir la responsabilidad de todos los certificados emitidos con ocasión de la seguridad y la prevención de la contaminación marina que estén bajo los instrumentos internacionales o en su nombre. Así, al autorizar a organizaciones reconocidas a actuar en su nombre, deberá regular tal autorización de acuerdo con la disposición XI-1/1 del Convenio SOLAS, para determinar que dispone de los recursos adecuados en términos de capacidad técnica y de investigación para llevar a cabo las tareas que le hayan sido asignadas.[936]

---

[931] Vid. OMI. Directrices para la autorización de organizaciones que actúan en nombre de la Administración. Resolución A.739 (18). Londres: OMI, 1993; OMI. Especificaciones relativas a las funciones de reconocimiento y certificación de las organizaciones reconocidas que actúen en nombre de la Administración. Resolución OMI A.789 (19). Londres: OMI, 1995; y OMI. Directrices para efectuar reconocimientos de conformidad con el sistema armonizado de reconocimientos y certificación. Resolución IMO A.746 (18). Londres: OMI, 1993.

[932] Vid. OMI. Modelo de acuerdo/convenio para la autorización de organizaciones reconocidas que actúan en nombre de la Administración. MSC/Circ.710-MEPC/Circ.307. Londres: OMI, 1995, Parágrafo 18.

[933] En referencia a los artículos 94 y 217 del CONVEMAR sobre las obligaciones del Estado Parte y las responsabilidades de aplicación por los Estados del pabellón. Para la autorización de organizaciones que actúan en nombre de la Administración, véase, OMI. Directrices para la autorización de organizaciones que actúan en nombre de la Administración, op. cit.

[934] Se trata del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 y 1978 (en inglés, SOLAS 74/78); y del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques de 1973, enmendado por el Protocolo de 1978 (en inglés, MARPOL 73/78).

[935] Vid. OMI. Especificaciones relativas a las funciones de reconocimiento y certificación de las organizaciones reconocidas que actúen en nombre de la Administración. Resolución OMI A.789 (19). Londres: OMI, 1995.

[936] Además, existirá un acuerdo escrito formal entre la administración y la organización autorizada que incluya como mínimo los elementos expuestos en las resoluciones pertinentes de la OMI. Las razones de regulación de la autorización están justificadas cuando se llevan a cabo tasaciones, inspecciones, emisión de certificados y documentos, identificación distintiva de los buques y otras tareas obligatorias requeridas bajo los Convenios internacionales Vid. OMI. Directrices para la

No obstante, los Estados del pabellón también pueden nombrar a sus propios funcionarios con el propósito de llevar a cabo las tasaciones e inspecciones en su nombre y regular tales nombramientos de acuerdo con las orientaciones establecidas por la OMI.[937] Para dar efectividad a las normas y procedimientos con respecto a la inspección de buques registrados en el extranjero, la administración participará en acuerdos de cooperación internacionales, incluyendo el "memorando de interpretación" con otros Estados integrantes del acuerdo.[938]

Por tanto, para cumplir las medidas de seguridad de los buques nacionales, la administración marítima inspeccionará los buques durante la construcción, así como durante las operaciones para la emisión de los certificados que confirmen la seguridad de la construcción, equipamiento y tripulación del buque. Los buques también se inspeccionarán durante el período de validez de los certificados si existieran razones para creer que las condiciones por la cual el certificado emitido habría cambiado.[939] Además, también es responsabilidad de la administración que los buques de pequeño desplazamiento dedicados a actividades comerciales, incluyendo los buques pesqueros, deban ser inspeccionados por estándares mínimos con respecto a la integridad estructural, equipamiento y seguridad.[940]

Por otra parte, algunos convenios internacionales marítimos consideran la posibilidad u obligación de los Estados rectores del puerto de verificar que los buques posean los estándares establecidos en ellos, en relación con la seguridad marítima, la prevención de la contaminación y el bienestar de las tripulaciones y su seguridad. Las inspecciones que se realicen a los buques extranjeros serán llevadas a cabo por oficiales cualificados de la administración marítima del Estado, encargados de evaluar el cumplimiento de dichos estándares internacionales. En el caso de que un buque hubiera sido retenido, la acción debe estar basada sobre un sólido conocimiento de todos los factores que determinan las razones de dicha retención.[941] Además, la administración debe investigar los accidentes e incidentes marítimos con vistas a determinar qué acción es necesaria para asegurar la protección de la

---

autorización de organizaciones que actúan en nombre de la Administración. Resolución OMI A.739 (18). Apéndices 1 y 2. Conforme a estos dos apéndices es necesario controlar la delegación de tal autoridad, con objeto de fomentar la uniformidad de las inspecciones y mantener las normas establecidas.

[937] Vid. OMI. Modelo de acuerdo/convenio para la autorización de organizaciones reconocidas que actúan en nombre de la Administración. MSC/Circ.710-MEPC/Circ.307. Londres: OMI, 1995, parágrafo 18.

[938] Vid. OMI. Código Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas. Código IMDG. Resolución A.716 (17). Londres: OMI, 2002.

[939] Vid. OMI. Directrices para efectuar reconocimientos de conformidad con el sistema armonizado de reconocimientos y certificación. Resolución IMO A.746 (18). Londres: OMI, 1993; y OMI. Directrices para el programa de mejora de las inspecciones durante la verificación de bulk carries y petroleros. Resolución IMO A.744 (18). Londres: OMI, 1993.

[940] En referencia a los códigos y reglamentos regionales: Código de Seguridad para Buques de Carga que operan en el Caribe (Códigos CCSS); Código de Seguridad para Buques Comerciales de reducido desplazamiento que operan en el Mar Caribe (Códigos SCV); Modelo de reglamento de seguridad para buques que navegan por canales navegables y embarcaciones no amparados en los convenios internacionales, incluidos los buques de pesca que operan en África; Reglamentos de seguridad para buques no amparados por convenios internacionales que operan en la región del Pacífico; y Reglamentos de seguridad para los buques no amparados por convenios internacionales en la región de Asia.

[941] El derecho de inspeccionar los buques a través de los Estados rectores del puerto descansa en ciertos convenios internacionales, de los que es conveniente tener la indicación de la regla o artículo que autoriza dicho control en cada uno de ellos. Por ejemplo: Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 y 1978 (en inglés, SOLAS 74/78). Capítulo I, Regla 19; Convenio Internacional de Líneas de Carga 1966 (en inglés, LL 66), artículo 21; Convenio Internacional para Prevenir los Abordajes en el Mar de 1972 (en inglés, COLREG 72). En este Convenio no existe artículo que especifique dicha autorización, sin embargo su aplicación está regida por el Convenio SOLAS, Capítulo I, Reglas 7 y 8; Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques de 1973, enmendado por el Protocolo de 1978 (en inglés, MARPOL 73/78), artículo 5; Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques de 1969 (en inglés, TONNAGE 69), artículo 12; y el Convenio Internacional sobre normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar de 1978 y 1995 (en inglés, STCW 78/95). Artículo X.

vida y los bienes en la mar y el medio ambiente marino. En ambos casos, Guinea Bissau carece de medios humanos y materiales para poder asumir este tipo de funciones.[942]

En cuanto a la responsabilidad en materia de seguridad y medio ambiente marítimo, las tripulaciones de buques mercantes deben estar en posesión del certificado profesional adecuado a su rango. Los certificados profesionales emitidos por la administración deberán cumplir con el convenio internacional que regula los estándares de formación, titulación y guardia para la gente del mar.[943] Del mismo modo, las tripulaciones de los buques de pesca también deberán estar en posesión del certificado profesional adecuado a su responsabilidad a bordo, cuyas cualificaciones deberán cumplir con los estándares internos de cada país y, en todo caso, seguir los criterios establecidos en el Convenio internacional que regula los estándares de formación, titulación y guardia para las tripulaciones de buques de pesca.[944]

Sin embargo, para lograr la certificación profesional, tanto los marinos mercantes como los de pesca deben reunir los requisitos de formación mínima y tiempo de prácticas a bordo de buques mercantes y de pesca, y estarán obligados a demostrar, a través de exámenes escritos y orales, los conocimientos de formación que correspondan a los diferentes niveles y disciplinas. Los tribunales de evaluación de los candidatos que deseen obtener la certificación profesional de aptitud, deberán estar cualificados en sus respectivas disciplinas y estar en posesión del correspondiente certificado de aptitud de igual o superior nivel que el certificado, por el cual, el candidato está siendo examinado.[945] También en este caso, Guinea Bissau demuestra carecer de los sistemas reconocidos para formar y emitir los certificados profesionales conforme a estos estándares internacionales.[946]

Por otro lado, el Estado del pabellón establecerá recursos y procedimientos capaces de administrar un programa de seguridad y protección medioambiental para el país, incluyendo instrucciones administrativas para poner en práctica las disposiciones internacionales y los recursos para asegurar el cumplimiento de los instrumentos preceptivos enumerados en el parágrafo 6 de la Resolución de la OMI A.890.[947] Para ello, se necesita emplear una auditoria y un programa de inspección independiente y emitir los certificados y documentación que haya sido delegado a la autoridad a través del Estado del pabellón. **U**no de los objetivos de la OMI es asegurar la efectiva implantación de sus estándares a escala mundial, y evaluar el nivel de implantación en aquellas áreas donde los Estados del pabellón tienen dificultades para la puesta en marcha de los instrumentos internacionales. En este sentido, los gobiernos, en su esfuerzo de mejorar la seguridad de la vida en el mar y proteger el medio ambiente marino, llevarán a cabo una autoevaluación de sus capacidades para aportar un completo efecto a los distintos instrumentos internacionales del cual son parte. De este modo, la OMI establece un formulario de autoevaluación cuyo objetivo primordial es ayudar a los Estados

[942] Vid. OMI. Código para la Investigación de los siniestros y sucesos marítimos. Resolución A.849 (20). Londres: OMI, 1997; OMI. Enmiendas al Código para la investigación de los siniestros y sucesos marítimos. Resolución A.884 (21). Londres: OMI, 1999; OMI. Adopción del Código de normas internacionales y prácticas recomendadas para la investigación de los aspectos de seguridad de siniestros y sucesos marítimos. Resolución MSC.255 (84), adoptada el 16 de mayo de 2008.

[943] Vid. OMI. Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente del mar. Convenio STCW. Londres, 1978, en su forma enmendada en 1995 y 2010. (en inglés, STCW-78/95).

[944] Vid. OMI. Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para el personal de los buques de pesqueros. Convenio STCW-F. Londres: OMI, 1995. (en inglés, STCW-95F). Es importante hacer referencia además al documento conjunto elaborado por la FAO, OIT y OMI, referente a las orientaciones de formación y certificación del personal de buques pesqueros, véase FAO/OIT/OMI. Documento que ha de servir de guía para la formación y certificación del personal de buques pesqueros. Documento FAO/OIT/OMI. Londres: OMI, 2001.

[945] Vid. STCW-78/95 y STCW-95F, op. cit.

[946] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Inocencio Lopes, director de la Escuela de Formación Pesquera de Bolama.

[947] Vid. OMI. Principios relativos a la dotación de seguridad. Resolución A.890 (21). Londres: OMI, 1999; y OMI. Enmiendas a los principios relativos a la dotación de seguridad. Resolución A.955 (23). Londres: IMO, 2003.

del pabellón en la evaluación de su nivel de cumplimiento. Sin embargo, las cuestiones relacionadas con el Convenio STCW no han sido incluidas debido a que este instrumento internacional tiene su propio procedimiento de evaluación.[948]

Otro aspecto relevante es el sistema de asignación de un número de la OMI a los buques para su identificación, cuya finalidad es la de acrecentar la seguridad marítima, la prevención de la contaminación y facilitar la prevención del fraude marítimo. Los gobiernos podrán aplicar este sistema con carácter voluntario a los buques nuevos y existentes destinados a viajes internacionales que enarbolen sus respectivos pabellones, y asignar el número de la OMI a buques destinados a viajes nacionales. El número de identificación será permanente y no se modificará al cambiar de pabellón y se inscribirá en los certificados del buque.[949] A su vez, para mejorar la seguridad y la protección marítima, la OMI establece la asignación de un número de identificación a las compañías y a los propietarios inscritos, de forma que nunca varíe y que se incluya en los certificados del buque.[950]

Por otra parte, otro instrumento facilitador del tráfico marítimo para los países en desarrollo son los documentos de transporte. El Comité de Facilitación de la OMI desarrolló una lista de certificados y documentos requeridos a llevar a bordo de los buques junto con un resumen sobre la utilidad y propósito de los certificados y otros documentos relevantes. Este trabajo fue realizado para simplificar las formalidades requeridas a los armadores por las autoridades públicas durante las llegadas, estancias y salidas de los buques, y son solo aquellos requeridos por los instrumentos de la OMI, excluyendo los certificados y documentos requeridos por otras organizaciones o autoridades gubernamentales de los Estados. Todos los certificados y documentos obligatorios a llevar a bordo deberán conservarse en documento original.[951] Además, el proceso de estandarización de las publicaciones y cartas náuticas a llevar a bordo de los buques también forma parte de un proceso de normalización importante para países como Guinea Bissau. Para ello, el Convenio SOLAS y la Resolución MSC.99 (73) se encargan de establecer una relación estándar.[952]

En conclusión, el objetivo de los países en desarrollo como Guinea Bissau deberá ser el establecimiento de una administración nacional capaz de asumir las responsabilidades en calidad de Estado del pabellón y de Estado rector del puerto de una manera efectiva. Para este fin necesita una completa legislación para controlar y regular la flota mercante y pesquera con respecto al registro de buques, el empleo y certificación de las tripulaciones, la seguridad, la prevención contra la contaminación y la gestión sostenible de los recursos pesqueros. Un Estado del pabellón deberá tener suficiente infraestructura, en términos de personal cualificado y equipamiento para emprender sus obligaciones de acuerdo con los instrumentos internacionales, y ratificar los principales estándares internacionales marítimos y pesqueros. Para ello, Guinea Bissau, en ausencia del cumplimiento de estos instrumentos internacionales, necesita considerar la incorporación y puesta en práctica de los estándares marítimos y

[948] Vid. OMI. Código para la implantación de los instrumentos obligatorios de la OMI. Resolución 973 (24). Londres: OMI, 2005; y OMI. Autoevaluación para el cumplimiento por el Estado del pabellón. Resolución A.881 (21). Londres, OMI, 1999.
[949] Vid. OMI. Identificación de los buques a través del número IMO y su Anexo II. Modelo de solicitud de la IMO. Resolución A.600 (15). Londres: OMI, 2006.
[950] Vid. OMI. Adopción del sistema de asignación de un número de identificación de la OMI a las compañías y a los propietarios inscritos y su Anexo III. Modelo de solicitud de la OMI para la inscripción del número único de identificación de las compañías y los propietarios inscritos. Resolución MSC.160 (78). Londres: OMI, 2004.
[951] Vid. OMI. Lista revisada de certificados y documentos obligatorios para llevar a bordo de los buques. MSC/Circ. 1151; MEPC/Circ. 426 y FAL.2/Circ. 87. Londres: OMI, 2004.
[952] En referencia a los requerimientos específicos del Capítulo V Regulación 19.2.1.4 y 27 del Convenio SOLAS y la resolución de la OMI MSC.99 (73), en la que se establecen las publicaciones náuticas que se deben llevar a bordo.

pesqueros más relevantes, al objeto de mejorar la seguridad marítima, la prevención de la contaminación marina y la gestión sostenible de los recursos pesqueros.[953]

6.4.3 Responsabilidades en materia de ordenación sostenible de la pesca

A pesar del análisis realizado en los capítulos III y V, este epígrafe trata de hacer una síntesis del marco normativo de la ordenación de la pesca para países como Guinea Bissau. El Código de Conducta representa el instrumento de referencia más completo para la ordenación pesquera, que combina muchos aspectos de la pesca con convenios e instrumentos jurídicos internacionales. Desde el punto de vista jurídico y normativo el artículo 7.1.1 reconoce que los Estados y los involucrados en la ordenación pesquera deberán adoptar, dentro de un marco normativo, jurídico e institucional adecuado, medidas para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros, y el artículo 7.7.1 establece además que los Estados deberán asegurar un marco jurídico y administrativo eficaz para la conservación de los recursos pesqueros y la ordenación pesquera. En este sentido, la legislación en materia de ordenación pesquera suele abarcar todo tipo de instrumentos internacionales así como las normas nacionales y locales. Por tanto, aquellos instrumentos que contengan disposiciones relativas a pesquerías, deben ser tenidos en cuenta a la hora de adoptar una ordenación adaptativa y estar reflejados en la legislación nacional. Por ejemplo, algunos estándares como la CONVEMAR, el Acuerdo de Cumplimiento de 1993 y el Acuerdo de Nueva York de 1995, deberán ser considerados al preparar o modificar el régimen jurídico de ordenación pesquera.

Además, el desarrollo de un marco legal de referencia para la seguridad en el mar debe ser una condición básica para garantizar la integridad de embarcaciones y tripulaciones. Para ello, existen varios acuerdos, normas, directrices y recomendaciones a nivel internacional y regional que reflejan la gran cantidad de instrumentos dirigidos a mejorar la seguridad en la pesca. En el ámbito internacional, la FAO, la OIT y la OMI han llegado a elaborar, individual o conjuntamente, varias normas y publicaciones dirigidas a mejorar la seguridad y la salud en el sector pesquero. Estos temas abarcan la construcción, la estabilidad, las líneas de carga y los equipos de navegación de los barcos de pesca; la formación y condiciones de trabajo; la investigación de los accidentes e incidentes relacionados con los buques de pesca; y la seguridad de los pescadores y de los barcos de pesca. Sin embargo, estas cuestiones no figuran reconocidas en Guinea Bissau.[954]

---

[953] Los estándares e instrumentos marítimos de aplicación básica por los Estados del pabellón son: Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS, 1978; Código internacional de gestión de la seguridad (Código IGS, 1993); Código internacional para la protección de los buques y las instalaciones portuarias (Código PBIP, 2002); Convenio internacional para la prevención de la contaminación procedente de los buques (MARPOL, 1973/1978); Convenio internacional para la prevención de los abordajes en la mar (COLREG, 1972); Convenio internacional de líneas de carga (LL, 1966); Convenio internacional de medida y control del tonelaje de los buque (TONNAGE, 1969); Convenio internacional de para la seguridad de los buques pesqueros y su protocolo (SFV, 1997); Código de seguridad para pescadores y buques pesqueros (Código FAO/ILO/IMO, 2005); Medidas voluntarias para el diseño, construcción y equipamiento de buques de pesca (Directrices FAO/ILO/OMI, 2005); Convenio internacional de biodiversidad biológica **(**IDB, 1992).

[954] En cuando a la construcción, estabilidad, líneas de carga y equipos de navegación figuran principalmente los siguientes instrumentos: Torremolinos International Convention for the Safety of Fishing Vessels, 1977, and the Torremolinos Protocol of 1993; FAO/ILO/IMO Code of Safety for Fishermen and Fishing Vessels. Part A of the Code, treats on ‘‘Safety and Health Practice for Skippers and Crews’’. Part B of the Code, treats the ‘Safety and Health Requirements for the Construction and Equipment of Fishing Vessels’; FAO/ILO/IMCO Voluntary Guidelines for the Design, Construction and Equipment of Small Fishing Vessels; International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS); The most important IMO instrument concerning safety at sea, the SOLAS Convention, as amended in 1978 and 1988, provides general safety requirements for all vessels in Chapter V; The International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979; The 1988 (GMDSS) amendments to the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS); and The Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea (COLREGS), 1972 (as amended). En cuanto a la formación y condiciones de trabajo pueden verse: International Convention on Standards of Training, Certification and Watch keeping for Fishing Vessel Personnel, 1995 (STCW-F Convention); Resolution A.484 (XII): Basic principles to be observed in keeping a navigational watch on board fishing vessels; Fishermen’s Articles of Agreement Convention, 1959 (No. 114); Fishermen’s Competency Certificates

Por último, la necesidad de sistemas de seguimiento, control y vigilancia (SCV), y el control de los aparejos de pesca, abandonados, perdidos o descartados (APAPD), son otros aspectos destacables en el campo de la regulación normativa de países como Guinea Bissau.[955] Con respecto al primero, aunque no exista un sistema único de SCV, todos ellos se basan en principios y objetivos comunes que necesitan estar adaptados a las necesidades de cada tipo de pesca y a las diferencias entre los métodos aplicables a la pesca artesanal e industrial.[956] En cuanto a los APAPD y el marcado e identificación de buques pesqueros, constituyen aspectos que deben ser contemplados en la ordenación pesquera, de tal modo, que el Código de Conducta anima a los Estados a abordar estas cuestiones debido a las repercusiones que generan en el medio marino.[957]

6.5 EL MARCO INSTITUCIONAL PARA LA GOBERNANZA DE LA PESCA

6.5.1 Aspectos generales de las instituciones pesqueras

Una buena gobernanza de la pesca debe ser capaz de llevar a cabo la preparación, aplicación y seguimiento de la ordenación pesquera. Para ello, además del marco jurídico y normativo comentado, un componente clave es el disponer de un marco institucional adecuado.[958] Sin embargo, para poder abordar las tareas que le corresponden a la estructura administrativa encargada de liderar la puesta en práctica de la ordenación pesquera, se necesita disponer de la capacidad y servicios adecuados que exigen una financiación.[959] Por ello, es necesario adoptar medidas para recuperar los costes de ordenación pesquera, que deberían ser sufragados por los grupos de interesados que se benefician de dicha

---

Convention, 1966 (No.125); Vocational Training (Fishermen) Recommendation, 1966 (No. 126); FAO/ILO/IMO Document for Guidance on Fishermen's Training and Certification and its revision. En lo que respecta a las notificaciones e investigación de los accidentes e incidentes relacionados con los barcos de pesca, están: Reports on marine casualties and incidents: Harmonized reporting procedures, reports required under SOLAS regulation I/21 and MARPOL 73/78, articles 8 and 12; Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents. The Code uses the 'Reason's model'. Respecto de la seguridad de los pescadores y de los barcos de pesca, pueden verse: Medical Examination (Fishermen) Convention, 1959 (No. 113); Accommodation of Crews (Fishermen) Convention, 1966 (No. 126); Hours of Work (Fishing) Recommendation, 1920 (No. 7); Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959 (No. 112); Council Directive 97/70/EC of 11 December 1997 setting up a harmonised safety regime for fishing vessels 24 m in length and over; Council Directive 93/103/EC of 23 November 1993 concerning the minimum safety and health requirements for work on board fishing vessels. WHO: International Medical Guide for Ships (Geneva, 2nd edition, 1988).

[955] Tal como viene reconociendo el artículo 7.1.7 del Código de Conducta, al establecer que los Estados deben establecer mecanismos eficaces del seguimiento, vigilancia y control de la pesca y la ejecución de la legislación con el fin de velar por el cumplimiento de sus medidas de ordenación.

[956] Vid. FAO. La ordenación pesquera, op. cit., pp. 69 y 70; y FAO. Fishing operations. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, No. 1, Rome, FAO, 1996, 26 pp.

[957] Los artículos 8.7.1 y 8.7.2 del CCPR invitan a los Estados a adoptar y hacer cumplir leyes o reglamentos basados en el Convenio MARPOL 73/78, y los propietarios, fletadores y armadores de los buques pesqueros deberían asegurarse de que sus buques de pesca estén dotados del equipo adecuado conforme a dicho Convenio. Por otra parte, las Especificaciones Estándar para el Marcado e Identificación de Buques Pesqueros fueron aprobadas en la 18º Sesión del Comité de Pesca de la FAO (COFI) en Roma, abril de 1989, para ser adoptadas voluntariamente por los Estados. Vid. Informes de Pesca de la FAO, No. 343 y No. 416. Estas especificaciones están publicadas en FAO. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. Vol. 1, Operaciones Pesqueras, Anexo II, pp. 41-47.

[958] El Código de Conducta contempla ciertos requisitos en materia de estructuras políticas e institucionales. Por ejemplo, el artículo 10.1.1 dice que los Estados deberían velar por que se adopte un marco jurídico e institucional apropiado para conseguir una utilización sostenible e integrada de los recursos y las necesidades de las comunidades costeras. A su vez, las orientaciones técnicas de la FAO reconocen que para implantar el EEP se necesitan cambios fundamentales en los acuerdos institucionales que gobiernan la ordenación pesquera, tales como la incorporación de elementos de índole incierta en el proceso de toma de decisiones del EEP, debido a la incertidumbre; los mecanismos para la participación de los interesados en la toma de decisiones y en la ordenación; y la cooperación y comunicación interna entre las instituciones competentes. Vid. FAO La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., p. 44; y FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca, op. cit., Capítulo 4.2 y en la Parte I, Sección 1.

[959] Vid. FAO. Ordenación pesquera, op. cit., en relación a la sección 4.3.2.

ordenación.[960] De acuerdo con esto, para ejercer una pesca responsable es necesaria la existencia de una cooperación y una aceptación conjunta entre los grupos de interesados y el organismo de ordenación. De este modo, el debate entre los grupos de interés es más fácil cuando tienen un interés real en el objeto de dicho debate, es decir, cuando pueden perder algo que para ellos es valioso. Por tanto, las instituciones responsables deben tratar que sólo participen en el proceso de consultas las partes realmente interesadas.[961]

En consecuencia, la aplicación de planes de ordenación pesquera debe contar con instituciones que garanticen la coordinación, cooperación, consulta y adopción de decisiones para las pesquerías a las cuales va destinado dicho plan. Normalmente, la forma de elaborar y aplicar políticas de ordenación suele estar a cargo de una dirección nacional de pesca o de los organismos de ordenación designados para asumir este tipo de cometidos y de las organizaciones pesqueras que suelen funcionar a nivel regional.[962] Sin embargo, cuando se trata de pesquerías a las que se aplican medidas de ordenación orientadas hacia los recursos objetivo, en muchos casos aparecen conflictos que suelen generar cierta confusión a la hora de plantear su ordenación eficaz. Si esto lo llevamos a un modelo de ordenación adaptativa, los conflictos serán mayores debido al aumento de partes interesadas y de los objetivos de ordenación, pudiendo resultar difícil encontrar soluciones por la vía voluntaria de las partes interesadas ya que pueden aflorar intereses contrapuestos entre los interesados en la ordenación. Por tanto, es necesario establecer mecanismos institucionales que traten de reducir los conflictos y disponer de procedimientos formales que traten de canalizar la solución de diferencias, tales como incluir la celebración de reuniones con las partes implicadas y el pago de compensaciones económicas si fuera necesario. Además, en el caso de delegación de funciones de ordenación a nivel local sería muy razonable acordar un mecanismo en el que las partes interesadas aceptaran la solución de diferencias por un tercero acordado entre las partes.

Por tanto, conciliar los intereses de las partes en la ordenación supone reconocer que el buen desarrollo de las medidas de ordenación dependerá del apoyo alcanzado entre dichas partes. Para ello, crear instrumentos de cooperación entre el gobierno y las partes interesadas, en lugar de asignar todas las funciones de ordenación de la pesca a los centros directivos de dicho gobierno, constituye una buena medida. No obstante, la responsabilidad última en la toma de decisiones sobre las medidas de ordenación suele recaer en el organismo de ordenación.[963] Además, las instituciones de ordenación deberían desarrollar funciones de regulación de normas y procedimientos que permitan abordar la actividad pesquera de forma sostenible para alcanzar los objetivos establecidos.[964] Cuando el Estado delegue funciones a la administración pesquera local o a grupos de comunidades artesanales, dicha delegación debe clarificar las funciones y la delimitación de la zona geográfica o unidad de ordenación que corresponda a cada jurisdicción. De este modo, la ordenación compartida mediante la delegación de funciones, constituye un instrumento útil para la pesca artesanal.[965] Sin embargo, las organizaciones que, en la práctica, realizan la gestión pesquera suelen adoptar un amplio número de funciones que, en muchos casos, tal como ocurre con las instituciones

[960] Vid. Artículo 7.7.4 del CCPR.
[961] Vid. FAO. La ordenación pesquera, op. cit., en relación a la sección 4.3.2, apartado vi.
[962] Vid. FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca, op. cit., pp. 75 y 76.
[963] Vid. FAO. La ordenación pesquera, op. cit., apartado 1.6.
[964] De este modo, la ordenación pesquera necesita de la presencia de organismos de ordenación cuyas funciones deberían incluir aspectos como identificar a las partes interesadas y supervisar la formulación de los objetivos de ordenación; asegurar la aplicación de medidas de ordenación mediante el seguimiento, control y vigilancia; y coordinar la recogida y análisis de la información necesaria para la ordenación de la pesca responsable. Vid. FAO. La ordenación pesquera, op. cit., apartado 1.6.2.
[965] La ordenación compartida puede ser muy útil en la pesca artesanal. Los distintos tipos de arreglos comprenden diversos grados de intervención por el Estado. Vid. FAO. La ordenación pesquera, op. cit., apartado iv), sección 3.3.

tradicionales de Guinea Bissau, no guardan relación con la ordenación pesquera. Esta falta de idoneidad hace pensar que el escaso éxito del proceso de ordenación tiene su origen en la deficiencia institucional de funcionamiento y constitución. Por tanto, las partes implicadas tienen que asumir diferentes aspectos de la ordenación pesquera, tales como la producción, la comercialización o la conservación. Cuando estas comunidades artesanales tienen intereses bien establecidos, serán más eficaces que si son grupos heterogéneos poco definidos.[966]

En definitiva, para implantar una ordenación pesquera adaptativa en Guinea Bissau se requieren cambios en las instituciones que gestionan la pesca. Para ello, será necesario asegurar, mediante acuerdos institucionales, la creación de un adecuado funcionamiento administrativo. En general, las estructuras administrativas siguen reflejando la variedad de sistemas de gobierno que existen en la ordenación pesquera orientada hacia los recursos objetivo y mantienen las clásicas divisiones administrativas que, en muchos casos, son poco operativas y muy costosas. Por tanto, para implantar planes de ordenación pesquera en el país deberán estar mejor integrados y desempeñar un papel más eficaz en materia de organización. De este modo, la definición y diseño de estructuras administrativas marítimo-pesqueras será un aspecto clave para la gobernanza de la pesca.[967] Además, el Estado sigue siendo para muchos un actor clave y casi dominante en la gobernanza.[968] Este proceso representa un modelo tecnocrático al que se le incorporan mecanismos y reglas de mercado.[969] El retroceso de la intervención estatal fue dejando paso al uso de mecanismos de decisión más flexibles, donde los criterios de mercado sobre la circulación de productos pesqueros y de asignación de derechos de acceso, forman elementos que dan estructura a la toma de decisiones.[970]

Por tanto, centrados en el modelo organizativo de la administración del Estado, como parte central y principal de la gobernanza, el sector marítimo-pesquero está organizado desde el punto de vista administrativo en centros directivos pertenecientes a Ministerios o entes superiores diferentes. Este modelo ha sido copiado de países desarrollados para integrarlo en los Gobiernos de los Estados costeros en desarrollo, tales como Guinea Bissau. Sin embargo, en la mayoría de estos países una macro estructura administrativa puede resultar demasiado gravosa para sus presupuestos nacionales, a la vez que inoperativa por falta de coordinación y cooperación administrativa. Por esta razón, a continuación se hará un análisis diferenciado sobre lo que representa dentro de un gobierno la administración marítima y la administración pesquera por separado, haciendo posteriormente una propuesta conjunta donde se fusionen en una única administración marítimo-pesquera.[971]

6.5.2 La composición institucional de la administración marítima

El transporte marítimo y la marina mercante son vitales para el desarrollo económico de aquellos países que posean equipamiento, puertos comerciales y pesqueros, en los que se pueda prestar atención a la salvaguardia del medio ambiente marino y desarrollen actividades

[966] Por norma general, es la autoridad política la que tiene la responsabilidad definitiva en la adopción de decisiones. Sin embargo, la ordenación de la pesca responsable exige que se reconozcan asociaciones institucionales que permiten distintos tipos de colaboración con las partes interesadas como posibles alternativas a la atribución de todas las responsabilidades a las estructuras gubernamentales. Vid. FAO. La ordenación pesquera, op. cit., sección 1.6.2, apartado iii.

[967] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Adilson Djabulá.

[968] Vid. PETERS, B.G. Globalization, Institutions and Governance. Jean Monnet Chair Paper RSC 98/51. European University Institute, 1998. Disponible en http://www.iue.it/RSC/Peters.htm.

[969] Vid. APOSTLE, R., et al. Community, State and Market on the North Atlantic Rim. Challenges to Modernity in the Fisheries. Toronto: University of Toronto Press, 1998, pp. 3-20.

[970] Vid. FLORIDO DEL CORRAL, D. La pesca en Andalucía. Factores globales y locales de un proceso de crisis. Sevilla: Fundación José Manuel Lara, 2004, 356 pp.

[971] Vid. RIVEIRO, P. Orientaciones para una administración marítima y pesquera. Aplicación del Derecho Marítimo Internacional. Manual de procedimientos estándar para países en desarrollo. Master tesis. Instituto Universitario de Estudios Marítimos. Universidad de A Coruña, curso 2006-2007.

en materia de navegación de cabotaje. Este sector desempeña un papel relevante para la atención de las necesidades socioeconómicas de los ciudadanos, donde el interés público exige una normativa que permita que el transporte marítimo sea eficaz y su ordenamiento legal se adapte a los constantes cambios del transcurso del tiempo. Su ámbito no se limita al espacio físico portuario, sino que se extiende, de acuerdo con el derecho internacional, a las zonas en las que Estado ejerce competencias, derechos soberanos o jurisdicción, e incluso fuera de ellas cuando regula un sector de actividad económica que actúa o puede actuar en todas las aguas navegables.[972] Sus líneas directrices suelen estar marcadas por la delimitación de las competencias marítimas del Estado, la armonización o aproximación de las legislaciones internacionales y la supresión de trabas administrativas que existan en el sector marítimo.

La administración marítima suele funcionar tanto a nivel central como a nivel periférico y suele estar en concordancia con la especialización que demanda la complejidad técnica del tráfico marítimo civil de cada país. La administración marítima central, suele estar integrada dentro de un Ministerio, normalmente en forma de Dirección General de la Marina Mercante, con competencias en materia de ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil, a excepción de la flota pesquera y la ordenación pesquera que suele corresponder a otro Ministerio. Las competencias de la administración marítima normalmente están relacionadas con la seguridad de la vida humana en el mar y de la navegación; el salvamento de la vida humana en el mar; la limpieza de las aguas marítimas y la lucha contra la contaminación del medio marino; el control del registro y del abanderamiento de los buques civiles; la regulación del despacho de buques; así como la ordenación y ejecución de las inspecciones y controles técnicos, radioeléctricos, de seguridad y de prevención de la contaminación de los buques civiles. En algunos gobiernos, dependiendo de las necesidades y medios disponibles, suelen crear una Sociedad estatal de Salvamento y Seguridad Marítima encargada de prestar los servicios de seguridad, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación.[973]

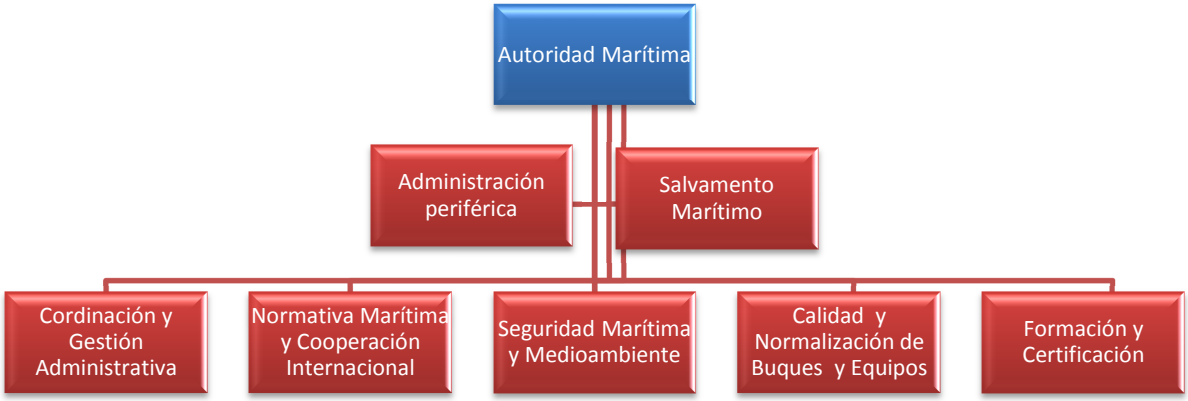
Además, la administración marítima se encarga de aprobar y homologar los equipos del buque; el auxilio, salvamento y remolques, hallazgos y extracciones marítimas; la ordenación y el control del tráfico marítimo en las aguas en las que el Estado ejerce soberanía; el registro y control del personal marítimo; la composición mínima de las dotaciones de los buques a efectos de seguridad; la determinación de las condiciones de idoneidad, profesionalidad y titulación para formar parte de las dotaciones de los buques; la gestión de los faros en materia de señalización marítima; y el ejercicio de la potestad sancionadora de conformidad con lo previsto en las leyes del país.

De acuerdo con este esquema de organización, un ejemplo de modelo organizativo de una administración marítima central es la que se muestra en la siguiente figura.

[972] Por lo general, la política de la marina mercante se suele dirigir a la consecución de los objetivos de la tutela de la seguridad de la vida humana en la mar; la tutela de la seguridad de la navegación marítima; la tutela de la seguridad marítima; la protección del medio ambiente marino; la existencia de los servicios de transporte marítimo que demanden las necesidades del país y el mantenimiento de las navegaciones de interés público. Además, el registro de buques y empresas navieras es un registro público de carácter administrativo que tiene por objeto la inscripción de los buques abanderados en el Estado del pabellón y de las Empresas navieras del país. De esta forma, los buques registrados y abanderados tendrán la nacionalidad de ese Estado y estarán facultados para obtener el registro y el abanderamiento de buques civiles las personas físicas residentes y las personas jurídicas domiciliadas en el citado Estado del pabellón. Vid. Jefatura del Estado. Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. BOE número 283 de 25/11/1992, páginas 39953 a 39984. España, 1992.

[973] Vid. RIVEIRO, P. Orientaciones para una administración marítima y pesquera, op cit.

Figura 3. Estructura orgánica de una administración marítima central



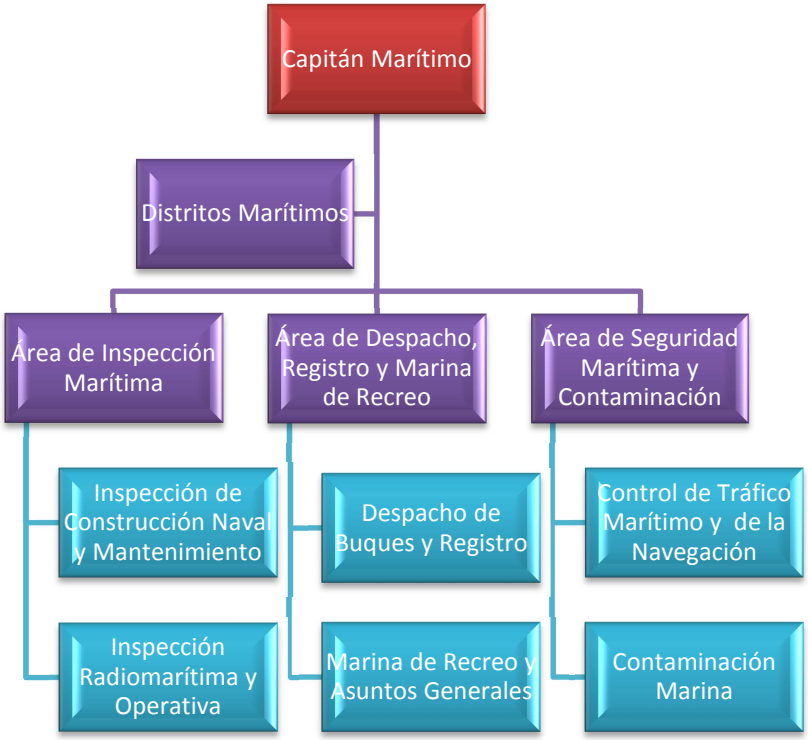
Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, la administración periférica se puede ejercer a través de unidades administrativas conocidas como Capitanías Marítimas, cuyos órganos periféricos se suelen dedicar a la gestión administrativa de la marina civil. Por lo general, en cada uno de los puertos en que se desarrolle un determinado nivel de actividad de navegación o lo requieran las condiciones de tráfico o seguridad, suele existir una Capitanía Marítima, creada mediante un reglamento que define los requisitos mínimos de funcionamiento y el procedimiento para su creación. Por lo general, estos órganos periféricos suelen asumir funciones de autorización o prohibición de entrada y salida de buques en aguas donde el Estado ejerce soberanía; la determinación de las zonas de fondeo y maniobra por razones de seguridad; la determinación de las condiciones de los canales de entrada y salida de los puertos; la fijación de los criterios que determinen las maniobras a realizar por los buques que porten mercancías peligrosas; la disponibilidad de servicios de practicaje y remolque; la supervisión de la inspección técnica de los buques nacionales y los extranjeros en los casos autorizados por los acuerdos internacionales; y en general, aquellas funciones relativas a la navegación, seguridad marítima, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación del medio marino en aguas donde el Estado ejerza soberanía.[974]

De acuerdo con el esquema básico de organización comentado, un modelo de administración marítima periférica puede ser el siguiente.

[974] Vid. Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos. BOE núm. 132, de 2 de junio de 2007, páginas 24134 a 24147, 14 pp.

Figura 4. Estructura organizativa de una administración marítima periférica



Fuente: Elaboración propia

6.5.3 La composición institucional de la administración pesquera

La política pesquera se basa fundamentalmente en la protección de los recursos y tiende a lograr el desarrollo sostenible del sector pesquero mediante un régimen basado en el equilibrio de las disponibilidades existentes y su explotación racional y responsable, de modo que se consiga el empleo óptimo de los factores de producción, favoreciendo así la rentabilidad y mejorando las condiciones socioeconómicas del sector pesquero a medio y largo plazo. Por tanto, una administración pesquera debe de asumir una serie de funciones esenciales presididas por la regulación de la actividad pesquera mediante la ordenación pesquera, la gestión del esfuerzo, la comercialización y la primera venta de los productos pesqueros, la investigación pesquera y la eficacia de las medidas de gestión.[975]

6.5.3.1 Las medidas de conservación de los recursos pesqueros

Conforme a los instrumentos internacionales y la legislación nacional de un país, las áreas funcionales de una administración pesquera están constituidas básicamente por la regulación de la actividad pesquera, el establecimiento de la normativa básica de la ordenación y de la actividad comercial de los productos pesqueros, la regulación del comercio exterior, la programación de la investigación pesquera y la adopción de un régimen de infracciones y sanciones en materia de pesca. En base a estas líneas generales, los fines de una administración pesquera tienden a abarcar el control de la explotación responsable de los recursos pesqueros; mejorar las condiciones en que se realizan las actividades pesqueras y el nivel de vida de los pescadores; adaptar el esfuerzo de la flota a la situación de los recursos pesqueros; fomentar la mejora de las estructuras productivas de los sectores extractivo, comercializador y transformador; promover la formación continuada de los profesionales del

[975] Vid. Jefatura del Estado. Ley de Pesca Marítima del Estado. BOE número 75 de 28/03/2001, páginas 11509 a 11532. España, 2001.

sector pesquero; fomentar el asociacionismo; asegurar el abastecimiento y fomentar el consumo de los productos; fomentar un comercio responsable de los productos pesqueros; mejorar la calidad de los productos, la transparencia del mercado y la información al consumidor; y fomentar la investigación pesquera.[976]

En base a este marco competencial, las medidas de conservación se podrán llevar a cabo a través de la regulación del acceso a los recursos para asegurar su protección, estableciendo acciones de regulación directas, a través de la limitación del esfuerzo de pesca, o indirectas, mediante la limitación del volumen de capturas. La regulación del esfuerzo suele hacerse a través de la limitación del número de buques en función de su incidencia en el esfuerzo de pesca en una pesquería, la limitación del tiempo de actividad pesquera o el cierre de la pesquería. Además, se podrán adoptar medidas que limiten el volumen de las capturas para ciertas especies o grupos de especies, por caladeros o zonas, períodos de tiempo, modalidades de pesca, por buque o grupos de buques u otros criterios que se establezcan. A su vez, otras medidas de gestión pueden estar destinadas al control de las artes de pesca, estableciendo las características técnicas y condiciones de empleo para las distintas modalidades, adoptando tallas o pesos mínimos de determinadas especies, y zonas o períodos de veda limitando o prohibiendo el ejercicio de la actividad pesquera o la captura de determinadas especies.[977]

Por otra parte, la gestión de la actividad pesquera y su control puede establecerse a través de un censo de buques de pesca que contenga la relación de los buques que pueden ejercer la actividad pesquera, y los parámetros que puedan incidir en el esfuerzo pesquero. Además, todo buque destinado al ejercicio de la pesca profesional podrá llevar a bordo una autorización administrativa de carácter temporal, expedida por la administración pesquera, denominada licencia de pesca, que debe contener al menos los datos relativos a su titular, sus características técnicas, la zona de pesca o caladero, la modalidad de pesca y su período de vigencia. A su vez, los buques pesqueros llevarán a bordo un diario de pesca para reflejar el detalle de la actividad pesquera realizada, y cuando realicen operaciones de transbordo será preceptivo comunicar a la administración pesquera los datos de los transbordos de la pesca que realicen a otros buques.[978]

6.5.3.2 Las medidas para la aplicación de la ordenación pesquera

Los instrumentos para una política de ordenación pesquera giran alrededor de medidas como la mejora de la capacitación de los profesionales de la pesca; el fomento y la regulación de las entidades asociativas del sector; la construcción, modernización y reconversión de una flota pesquera adaptada a las pesquerías; la adaptación de la capacidad de la flota al estado de los recursos pesqueros; la regulación de los puertos base; y la regulación del desembarque y la primera venta de los productos pesqueros.[979]

En primer lugar, la ordenación de las profesiones pesqueras se basa en la regulación de las titulaciones profesionales, los requisitos de idoneidad, las atribuciones profesionales correspondientes a cada título, y la acreditación de la capacitación profesional junto con la expedición de los títulos. Para ello, la administración deberá crear un registro de profesionales del sector pesquero, donde se inscriban todas las personas que estén en posesión de las titulaciones náutico-pesqueras correspondientes.

En segundo lugar, la administración pesquera deberá favorecer y regular el tipo de entidades organizativas del sector más acordes a sus circunstancias y de acuerdo con las leyes

[976] Ibíd.
[977] Vid. RIVEIRO, P. Orientaciones para una administración marítima y pesquera, op cit.
[978] Ibíd.
[979] Ibíd.

del país. Existen diversos tipos de formas organizativas, tales como: las corporaciones de derecho público que actúan como órganos de consulta y colaboración con las administraciones en materia de ordenación del sector pesquero; las organizaciones de productores que son entidades formadas a iniciativa de los productores para garantizar el ejercicio racional de la pesca y la mejora de las condiciones de venta de su producción; o las cooperativas, las asociaciones de armadores y las demás entidades jurídicamente reconocidas que puedan tener la consideración de entidades representativas a efectos de interlocución y colaboración en la toma de decisiones que puedan afectar a los intereses que representan.

En tercer lugar, la administración necesita constituir un registro de buques pesqueros de carácter administrativo, donde figuren todos los buques nacionales autorizados para la pesca, con expresión de los datos de interés para la aplicación de la normativa en materia de ordenación del sector pesquero. Por otra parte, la modernización y reconversión de los buques pesqueros trata de modificar las condiciones técnicas de los mismos para adaptarlos a la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales, mejorar las condiciones de habitabilidad, y racionalizar las operaciones de pesca y los procesos de manipulación y conservación de los productos a bordo. Además, el establecimiento de puertos base otorgados por la administración ayuda a controlar la actividad de inicio de las campañas de pesca, el despacho y la comercialización de las capturas realizadas por los buques. De este modo, los buques pesqueros o mercantes que desembarquen productos pesqueros en el territorio nacional, deberían hacerlo en los puertos que determine la administración pesquera.

En cuarto lugar, la política de comercialización y transformación de los productos pesqueros debería realizarse a través de medidas como la normalización de los productos a lo largo de toda la cadena comercial, para dotar transparencia al mercado y posibilitar una adecuada información al consumidor, en especial, acerca de la naturaleza y el origen de los productos. La comercialización de la pesca suele estar constituida por cada una de las operaciones que transcurren desde la primera venta hasta su consumo final, y comprende la tenencia, transporte, almacenamiento, exposición y venta. A lo largo de todo el proceso, los productos pesqueros deberán estar correctamente identificados y cumplir la normativa estatal e internacional de comercialización referida a la frescura, calibrado, denominación, origen, presentación y etiquetado.

En quinto lugar, dadas las dificultades de Guinea Bissau para exportar sus productos pesqueros por problemas de salubridad, adoptar mecanismos de trazabilidad del producto, el Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos **(**APPCC), y el ecoetiquetado del pescado, constituyen instrumentos de control muy necesarios. En cuanto a la trazabilidad y el APPCC, dimanan de cuestiones de seguridad alimentaria y pueden tratarse de forma integrada. La primera se centra en la "historia del producto" mientras que la segunda tiene por objeto "garantizar la seguridad del proceso" para la obtención de productos salubres. La trazabilidad es importante para garantizar la seguridad alimentaria de los consumidores, permitiendo disponer de una forma rápida toda la información sobre un alimento y conocer, en caso de fallo, dónde éste se produjo. Por su parte, el ecoetiquetado está formado por sellos de aprobación que se ponen a aquellos productos que causan sobre el medio ambiente un impacto menor que el de los productos competitivos similares. La iniciativa del ecoetiquetado tiene como meta principal la promoción del ordenamiento pesquero sostenible e interesar al consumidor por los productos.[980]

[980] En lo que respecta al código alimentario puede verse en la web http://www.codexalimentarius.org. En el Estado español el Código alimentario figura regulado por el Decreto 2484/1967 que se aprueba el texto del Código Alimentario Español. [BOE núm. 248, de 17 de octubre de 1967, páginas 14180 a 14187, 8 pp.]. En cuanto al ecoetiquetado puede verse, entre otros, FAO. Directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de la pesca marítima. Roma: FAO, 2005. La

En sexto lugar, es necesario fomentar la investigación pesquera a fin de compatibilizar la explotación sostenible de los recursos con el respeto al medio ambiente marino, incluyendo la conservación de la biodiversidad y dentro del marco del Código de Conducta. Los objetivos de la investigación pesquera en el ámbito de la política de pesca, deben estar formados por el conocimiento de las condiciones del medio marino y de sus relaciones con los recursos vivos; el conocimiento de la biología de las especies marinas y de sus interacciones; la evaluación del impacto generado en los ecosistemas marinos por la actividad pesquera y demás actividades humanas; la evaluación periódica del estado de los recursos vivos de interés para las flotas nacionales; disponer de los conocimientos necesarios para orientar las distintas actuaciones de la administración en relación con los recursos pesqueros; y la búsqueda de nuevos recursos susceptibles de aprovechamiento. En estos casos, la colaboración de las organizaciones pesqueras y de los agentes del sector es necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la investigación pesquera, facilitando las actuaciones a bordo de los buques, en los puertos y aportando la información que corresponda.[981]

Por último, existe un creciente interés en países como Guinea Bissau en poner de manifiesto su incapacidad de controlar sus pesquerías y el alto coste de sostenibilidad. En estos países se han establecido escasos sistemas para controlar y vigilar las zonas marítimas al objeto de conservar sus pesquerías, necesitando asistencia para resolver esta situación. Aunque los objetivos de la gestión de pesquerías están para sacar provecho de las oportunidades económicas de la ZEE, también incluyen el ejercicio de derechos soberanos sobre la zona, la conservación de los recursos marinos y la recogida de los datos necesarios de las actividades pesqueras para asegurar la planificación de la gestión de pesquerías.[982]

6.5.3.3 La estructura de una administración pesquera

Definidas las funciones principales que identifican a una administración pesquera, su encaje organizativo dentro de un Gobierno suele ser un departamento en forma de Ministerio, Secretaría General o Dirección General de Pesca que ejercen las competencias propias sobre la planificación y ejecución de la política en materia de pesca marítima, la ordenación básica del sector pesquero, la comercialización y la elaboración de la normativa en materia de pesca. Estos departamentos, también asumen las relaciones institucionales con las organizaciones profesionales y otras entidades representativas de interés en el sector pesquero, y ejercen las funciones sobre los acuerdos pesqueros con países terceros, las derivadas de la pertenencia o participación del país en organizaciones internacionales de pesca, la cooperación internacional en asuntos pesqueros y la planificación de la investigación en materia de pesca.[983]

---

declaración que aparece en un producto debe estar precedida de un documento que diga que el producto proviene, de una pesquería que está declarada "con ordenamiento sostenible". Previo a la certificación debe fijarse un conjunto de normas o criterios de sostenibilidad para evaluar la pesquería. Estas directrices reconocen que identificar la sostenibilidad en la pesca es un proceso complejo. El sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos (APPCC) tiene por objeto garantizar la seguridad del proceso para la obtención de productos salubres. La industria alimentaria puede usar el sistema APPCC para identificar peligros, establecer controles y supervisar los controles en caso de microorganismos perjudiciales o químicos y/o contaminantes físicos en los productos. El uso el concepto de APPCC para los productos de la alimentación, tiene su origen en el programa espacial de EEUU en 1960. El sistema APPCC se basa en siete principios que son el gestionar el análisis de peligros e identificar medidas preventivas; el identificar los puntos de control críticos (PCC); el establecer límites críticos; el supervisar cada PCC; el establecer las acciones correctivas que deben ser emprendidas cuando una desviación hacia un límite crítico sucede; el establecer y mantener un sistema de registro; y el establecer procedimientos de verificación. Actualmente, el sistema APPCC es de vital importancia en los sistemas de producción pesqueros y un instrumento muy valioso para garantizar la seguridad del proceso de producción.

[981] Vid. Ley de Pesca Marítima del Estado, op. cit.

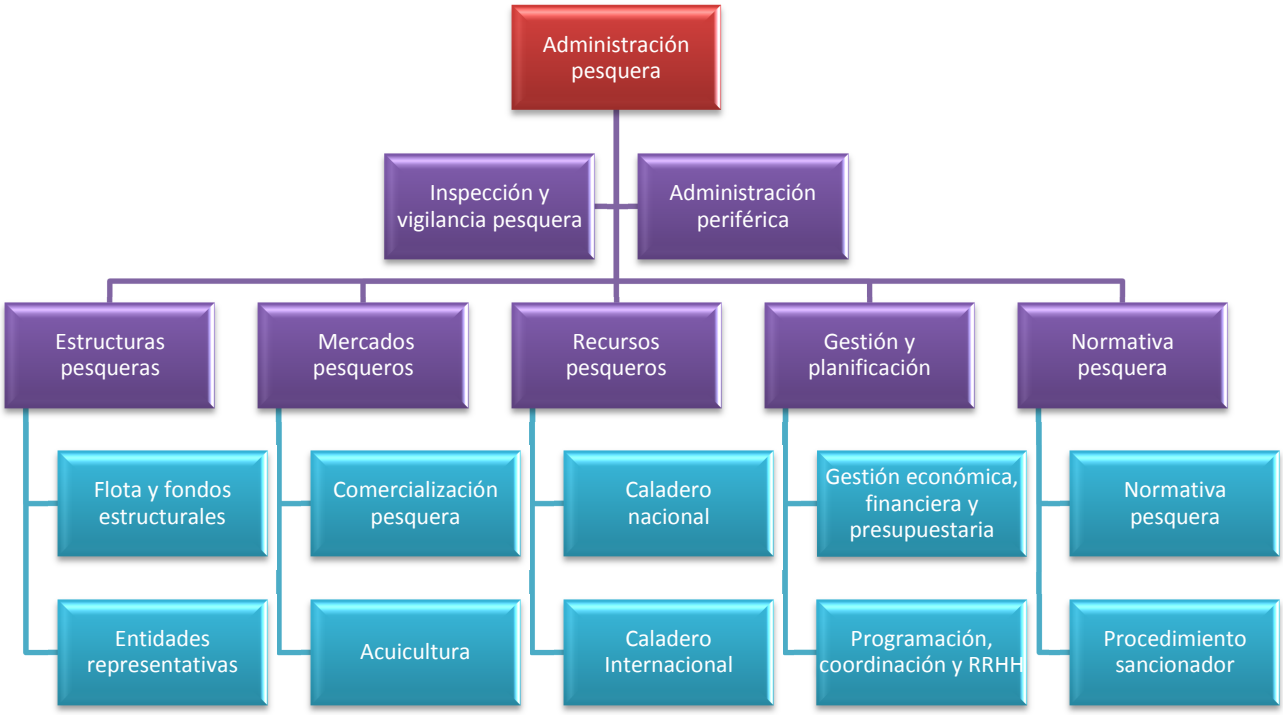
[982] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Malam Mané, director del servicio de Apoyo al Desarrollo; y en abril de 2012, a Antonio Abelino Cabral, Capitán Marítimo del puerto de Bissau.

[983] Vid. RIVEIRO, P. Orientaciones para una administración marítima y pesquera, op cit.

Por lo general, un departamento de pesca suele estar formado por varias unidades administrativas destinadas al cumplimiento de sus funciones. Tras analizar varios tipos de administraciones pesqueras, un modelo intermedio puede estar formado por las siguientes unidades: *unidad de recursos pesqueros*: encargada de las funciones de elaboración de normativa en materia de pesca; gestión de la flota; recogida y tratamiento de la información: capturas, transbordos, desembarques y esfuerzo pesquero; control y vigilancia; coordinación de servicios periféricos; y participación en las negociaciones relacionadas con los acuerdos pesqueros de los organismos internacionales; *unidad de estructuras y mercados pesqueros*: encargada de las funciones de planificación de la actividad económica y ordenación básica del sector pesquero; planificación y ordenación de la flota, gestión y seguimiento del censo de buques de pesca; gestión del registro de buques pesqueros; regulación, fomento y registro de la formación de los profesionales; ordenación básica de la comercialización y transformación de los productos de la pesca; y la regulación de las entidades representativas del sector; *unidad de regulación del mercado de los productos de la pesca*, destinada a diseñar campañas para promover el consumo de productos pesqueros; gestión para la concesión de ayudas nacionales e internacionales; y realizar estudios sobre los planes económicos de la producción nacional pesquera; *unidad de gestión y planificación*: responsable de la planificación, programación y coordinación de las actividades del departamento, así como la gestión económica, financiera, presupuestaria, informática, recursos humanos y régimen interior; y *unidad de normativa pesquera*: destinada al asesorando de la elaboración de normas cuya iniciativa corresponda al departamento de pesca y la elaboración de informes sobre normas internacionales que afecten al departamento.[984]

En siguiente organigrama muestra el modelo de administración pesquera de acuerdo a las características de organización comentadas anteriormente.

Figura 5. Estructura organizativa de una administración pesquera



Fuente: Elaboración propia

[984] Ibíd.

6.5.4 Hacia una administración marítimo-pesquera integrada en Guinea Bissau

Tal como se verá en el capítulo VII, la administración pesquera de Guinea Bissau, normalmente copiada de las estructuras administrativas de los países europeos, no está actualizada a las necesidades de su entorno marítimo-pesquero. Sus estructuras demasiado grandes con respecto a las áreas de gestión administrativa, sus elevados costes de funcionamiento, su personal poco cualificado, la carencia de procedimientos administrativos adecuados, la ausencia de una política de la función pública o los problemas de coordinación, son algunos de los estrangulamientos que hacen poco sostenible el modelo de administración pesquera del país. Por tanto, además de no reunir los requisitos en la forma descrita en los epígrafes anteriores, necesitan adelgazar y actualizar sus estructuras administrativas, para convertirlas en más operativas y menos burocratizadas.[985]

Por lo general, la estructura organizativa de una administración marítimo-pesquera estará determinada siguiendo el modelo establecido por el poder político. Este modelo de administración será congruente con las capacidades y necesidades del Estado y tendrá como función primordial, diseñar y aplicar conjuntamente con las partes involucradas, los planes de ordenación pesquera necesarios. Este planteamiento es importante para Guinea Bissau que, partiendo de los modelos de estructura administrativa diseñados en los puntos 6.5.2 y 6.5.3, puedan ofrecer una forma institucional pesquera eficaz y eficiente, atendiendo a un modelo institucional de gestión integrado, diseñado en función de las competencias asignadas para cada unidad administrativa. Una propuesta de modelo, puede ser la que se muestra en el siguiente cuadro y en la posterior figura.[986]

Cuadro 9. Estructura para una administración marítimo-pesquera integrada

Unidades	Identificación	Funciones
Unidades administrativas de apoyo y transversales	Secretaria General	Gestión de personal; presupuestos; registro general; gestión administrativa y evaluación de los procesos administrativos.
	Gabinete técnico y un centro de investigación pesquera	El primero, destinado a asesorar a todo el equipo administrativo; asumir la producción de la legislación marítima y pesquera; supervisar la sociedad de clasificación adscrita al departamento; y gestionar los temas relativos a la adhesión al "ABUJA MOU".[987] El segundo formado por un centro de investigación pesquera.
Unidades administrativas ordinarias	Unidad Administrativa 1ª	Con competencias en materia de registro y despacho de buques. Para ello, puede estar apoyada por dos secciones administrativas (SA) especializadas.
	Unidad Administrativa 2ª	Con competencias en seguridad marítima y protección del medio ambiente marino. De ella, dependerán como mínimo dos SA.
	Unidad Administrativa 3ª	Responsable de gestionar las competencias conducentes a la inspección general de buques y a las medidas de seguimiento, control y vigilancia de la explotación de los recursos pesqueros. Formada como mínimo por dos SA.
	Unidad Administrativa 4ª	Responsable de la ordenación de la pesca artesanal y de la comercialización derivada de esta. Estará asistida por dos SA.
	Unidad Administrativa 5ª	Con competencias en materia de ordenación de pesca industrial y del Plan de Acción Nacional. Contará con una o más SA.
	Unidad Administrativa 6ª	Responsable de la acreditación, certificación y registro de las titulaciones del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales marítimo-pesqueras y de los planes de formación continua que de ellos se deriven, así como, de la promoción social. Dos SA podrían emprender estas competencias.

Fuente: elaboración propia

[985] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Antonio Abelino Cabral; Mussá Mané; Arlindo Peti; y Adilson Djabulá.

[986] Vid. RIVEIRO, P. Orientaciones para una administración marítima y pesquera, op cit.

[987] Vid. ABUJA MOU. Memorando de entendimiento para la armonización y buenas prácticas por el Estado Rector del Puerto. Abuja. Nigeria, 1999. Disponible en http://www.abujamou.org.

Atendiendo a esta distribución de funciones por unidades administrativas, la figura que se muestra continuación refleja un modelo organizativo de administración marítimo-pesquera integrada para países en desarrollo como Guinea Bissau.

Figura 6. Modelo organizativo de una administración marítimo-pesquera integrada

Fuente: Elaboración propia

UA. Unidad Administrativa.
SA. Sección Administrativa.

6.6 CONCLUSIONES

1º. La aplicación de un modelo de gobernanza sostenible en Guinea Bissau resulta distante de ser real. Abordar los aspectos vinculados a este enfoque exige un orden político y unas instituciones marítimo-pesqueras a la altura de las circunstancias. La gobernanza en este país tiene que asumir otros componentes asociados a la pesca como la degradación ambiental, la pobreza, el subdesarrollo y los desajustes entre las poblaciones pesqueras y los recursos, lo que conlleva cambios en las estructuras de las instituciones del Estado. Estos cambios requieren la descentralización de dichas instituciones, otorgando mayor participación a los actores implicados. Por tanto, los actuales desafíos para enfrentarse a una gestión sostenible de los recursos exigen buscar nuevas fórmulas que incluyan aspectos sociales, políticos y ambientales, todos ellos, poco presentes en los modelos de gestión tradicionales. No obstante, a pesar de que la implantación de una gobernanza sostenible no es posible a medio plazo, conviene introducir medidas que ayuden a paliar los problemas esenciales para acercarse progresivamente al modelo de gobernanza deseado en el futuro. Para ello, un primer paso supone disponer de un marco jurídico y normativo, un modelo institucional adecuado y unos recursos humanos capaces de impulsar medidas de ordenación acordes con las necesidades del sector pesquero del país. La complejidad que representa el reconocimiento de una buena gobernanza requiere repensar las formas tradicionales de hacer política pesquera en el país.

2º. Guinea Bissau se encuentra ante la dificultad de ordenar sus recursos pesqueros con arreglo a las exigencias de los instrumentos internacionales. Muchas de las pesquerías artesanales y comerciales carecen de una reglamentación adecuada y las comunidades pesqueras locales soportan condiciones de vida precarias que las hacen vulnerables. La pobreza sigue siendo generalizada para muchos pescadores y se reconoce como un problema complejo con causas socio-institucionales que son tan o más importantes que los aspectos económicos o biológicos. El tener información sobre los factores de la pobreza tiene notables consecuencias para la gobernanza de la pesca artesanal. Para abordarla será necesario incluir a

los grupos marginales en el proceso de ordenación, estableciendo nuevos enfoques institucionales. Las prácticas consuetudinarias de asignación y distribución de los beneficios de los recursos que suelen aplicarse a este tipo de pesca, han llegado a erosionarse debido a medidas de ordenación pesquera centralizadas, el desarrollo tecnológico y los cambios demográficos. La pesca artesanal suele tener puntos de desembarque dispersos, modelos de explotación multiespecie y recursos pesqueros compartidos con otras comunidades pesqueras, siendo complejo a la hora de organizar la explotación. Esta situación genera problemas de sobrecapacidad y reduce los recursos pesqueros. En consecuencia, ante la existencia de unas instituciones pesqueras obsoletas, una administración marítimo-pesquera integrada que involucre a las partes interesadas es clave para llevar a cabo la ordenación pesquera.

3º. La incapacidad del gobierno para implementar por sí mismo nuevas regulaciones efectivas para la ordenación de la pesca, ha puesto de manifiesto que un sistema de cogestión pueda ser visto como un mecanismo institucional adecuado para restaurar la relación entre los pescadores y el gobierno. Las escasas medidas de ordenación pesquera implantadas en el país no tuvieron éxito debido a que se practican mediante un enfoque de arriba hacia abajo, además de la falta de tiempo y recursos para hacer un seguimiento amplio de miles de pescadores dedicados a la pesca artesanal. La ordenación efectiva requiere del apoyo de los pescadores, por tanto, la cogestión puede ser considerada como un enfoque de gobernanza adecuado para abordar los retos existentes en este sector. Sin embargo, esto requiere capacidad humana y compromisos institucionales que fomenten una ordenación pesquera descentralizada y compartida. La coparticipación en las responsabilidades de ordenación entre los usuarios de los recursos y el Estado se puede conseguir mediante una ordenación conjunta que incluya un marco normativo y unas capacidades institucionales adecuadas, y la integración de las comunidades locales. Sin embargo, la cogestión no parece ser la solución para todos los problemas derivados de la legitimidad y de la regulación de las capturas. La construcción de una cogestión efectiva no es sólo una cuestión de la creación de instituciones, sino también una cuestión de confianza entre las partes afectadas. La confianza representa un factor determinante del éxito en la cogestión, pero pocas veces se aborda y se detalla en la gobernanza de la pesca. Por tanto, el gobierno puede desempeñar un papel importante en cuanto a generar esa confianza.

4º. Implantar un sistema de cogestión es un proceso largo y progresivo que sólo puede salir bien bajo ciertas condiciones. Por eso, lo que precede a la aplicación de la cogestión es tan importante como lo que pueda suceder durante el proceso. De este modo, estudiar la pre-implementación de la cogestión para ayudar en la evaluación del éxito y evitar los intentos prematuros y apresurados es fundamental. Existe una escasa atención al estudio de las etapas iniciales y de aplicación de la cogestión, por ello, iniciar una política de este tipo no es algo que el gobierno del Estado lo pueda hacer por sí solo, sino que debe proyectarse a una amplia gama de partes interesadas.

5º. El desarrollo de la capacidad organizativa es un prerrequisito para la introducción de planes de ordenación pesquera. Las cooperativas pueden resultar de gran ayuda para hacer valer los intereses de los pescadores y ayudar en las medidas de cogestión, especialmente en países como Guinea Bissau. A pesar de que las cooperativas de pesca representan una solución poco conocida por la literatura, pueden ser capaces de resolver una amplia gama de problemas derivados de la ordenación pesquera. Su importancia es relevante cuando el gobierno funciona de arriba hacia abajo, comportándose como un instrumento ineficaz,

momento en el que las cooperativas de pesca pueden tomar acciones colectivas para llenar el vacío generado por el gobierno.

6º. El empoderamiento es poco conocido en el sector pesquero y las publicaciones al respecto son escasas, sin embargo, constituye una parte importante de la cogestión ya que implica considerar los derechos de los usuarios y las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones, la reorganización del poder y la responsabilidad entre los que forman la cadena de gestión de la pesca. Se puede decir que sin empoderamiento no puede haber cogestión. El empoderamiento es una condición y un objetivo de la cogestión de la pesca. No obstante, tener más empoderamiento no siempre representa la mejor vía para el desarrollo de un sistema basado en la cogestión. El Estado necesita mantener un interés público en la gestión de la pesca y no se puede esperar a que las partes interesadas lo hagan por sí mismas. Esto significa que el Estado, como parte del sistema de cogestión, tiene un papel destacado cuya ausencia dejaría a las partes interesadas en una situación muy precaria que impediría que se pudieran valer por sí mismas en el momento de adoptar medidas basadas en la cogestión.

7º. No resulta fácil elegir el tipo de derechos de uso más adecuados para una determinada pesquería sometida a cogestión. Cada tipo de derechos tiene sus propias características, ventajas y desventajas, y no existe un único sistema que funcione en todas las circunstancias. No obstante, en la ordenación de recursos pesqueros sedentarios podría ser adecuado el uso de derechos territoriales, mientras que en la ordenación de poblaciones donde la estimación de biomasa no es fiable, o para las que el seguimiento de la captura es demasiado caro, podría administrarse mejor mediante derechos de esfuerzo más que a través de derechos de aprovechamiento. En la ordenación de pesquerías en las que la tecnología pesquera es relativamente uniforme podría centrarse en derechos de esfuerzo, mientras que en las pesquerías con diferentes tipos de artes de pesca, los derechos de aprovechamiento podrían funcionar mejor. No obstante, en las pesquerías puramente artesanales como las de Guinea Bissau, la implementación de derechos de uso territoriales y los derechos de aprovechamiento podrían resultar muy útiles para este tipo de pesquerías. A pesar de que los derechos de uso territoriales no suelen ser bien entendidos, podrían ser un medio eficaz de ordenación pesquera artesanal del país.

8º. Un aspecto clave para la gobernanza pesquera de Guinea Bissau es la disposición de un marco jurídico y normativo adecuado. Su ausencia supone una débil capacidad para actuar frente a fenómenos como la pesca ilegal, la sobrecapacidad o la sobreexplotación que afectan a las escasas medidas de ordenación pesquera vigentes. Por tanto, la existencia de un cuerpo normativo puede sentar las bases en muchos de los cambios necesarios para iniciar, ejecutar y mantener una adecuada ordenación pesquera basada en la cogestión. De este modo, es necesario evaluar e implantar los instrumentos jurídicos existentes, fundamentalmente en lo relativo a aspectos relacionados con la inspección marítima de buques nacionales y extranjeros; la seguridad de los buques y sus tripulaciones; la legislación para la ordenación de la pesca derivada de los instrumentos internacionales; y las leyes que deben establecer las funciones, facultades y responsabilidades de las instituciones que intervienen en la ordenación de la pesca. Además, debido al alto coste que supone implantar un sistema de control y vigilancia dentro del campo de la regulación normativa de la pesca artesanal, elaborar sistemas cooperativos aplicando medidas de ordenación acordadas con las comunidades puede ayudar a ser viable un sistema de este tipo. Sin embargo, es poco probable que desaparezca por completo la necesidad de una labor de vigilancia a cargo del organismo de ordenación, por lo que será necesario que el gobierno regule y asuma una parte de esa

vigilancia. A su vez, los planes de ordenación deben contemplar aquellas medidas destinadas a reducir los aparejos abandonados, perdidos o desechados en el mar, y regular los sistemas de balizamiento para combatir la pesca fantasma. En definitiva, el régimen jurídico debe ser la base sobre la cual el organismo de ordenación pesquera formule, supervise y aplique los planes de ordenación.

9º. La gobernanza de la pesca debe ser capaz de llevar a cabo la preparación, aplicación y seguimiento de los planes de ordenación pesquera. La implementación de estos planes debe contar con instituciones que garanticen la coordinación, cooperación, consultas y la toma de decisiones para las pesquerías a las cuales va destinado dicho plan. Sin embargo, las estructuras administrativas de Guinea Bissau siguen reflejando la variedad de sistemas de gobierno que existen en la ordenación pesquera orientada hacia los recursos objetivo y mantienen las clásicas divisiones administrativas que en muchos casos son poco operativas y muy costosas. Por tanto, la administración marítimo-pesquera, normalmente copiada de los países europeos, no está actualizada a las necesidades de su entorno pesquero actual. Sus estructuras demasiado centralizadas y dispersas con respecto a las áreas de intervención administrativa, sus elevados costes de funcionamiento, su personal poco cualificado, la carencia de procedimientos administrativos adecuados, la ausencia de una política de la función pública o los problemas de coordinación, son algunos de los estrangulamientos que constatan una precaria capacidad para asumir con éxito las responsabilidades de ordenación pesquera. De este modo, una solución pasa por delegar funciones a las administraciones pesqueras locales o a grupos de comunidades artesanales, ya sean cooperativas u otro modelo organizativo, cuyas funciones estén debidamente establecidas. De este modo, la ordenación compartida constituye un instrumento útil para la pesca artesanal de Guinea Bissau.

10º. En conclusión, la administración pesquera de Guinea Bissau no está actualizada a las necesidades de su entorno marítimo-pesquero, necesitando, entre otras cosas, adelgazar y actualizar sus estructuras administrativas para convertirlas en más operativas y menos burocratizadas. La estructura organizativa de la administración marítimo-pesquera estará determinada conforme al modelo establecido por el poder político, que será congruente con las capacidades y necesidades del Estado y tendrá como función primordial, diseñar y aplicar conjuntamente con las partes involucradas, los planes de ordenación pesquera necesarios. Por tanto, Guinea Bissau puede ofrecer una forma institucional pesquera eficaz y eficiente, en base a un modelo institucional de gestión integrada marítimo-pesquera, diseñado en función de un conjunto de competencias previamente asignadas a cada unidad administrativa de la institución pública encargada de la ordenación del sector pesquero.

7 ESTUDIO DE LA ORDENACIÓN DE LA PESCA EN GUINEA BISSAU (2007-2012)

7.1 INTRODUCCIÓN

Este estudio de caso sigue la estructura desarrollada en el capítulo I. Para ello se delimita el alcance y se examinan previamente los antecedentes generales del país, realizando posteriormente un estudio pormenorizado sobre el estado de la ordenación pesquera en Guinea Bissau a través del análisis de seis dimensiones: jurídica, institucional, socioeconómica, tecnológica, ecológica y educativa. Estas dimensiones o variables fueron seleccionadas como las más adecuadas para valorar los aspectos relacionados con la situación de la pesca en el país. Sin embargo, para obtener y organizar la información proveniente del ecosistema pesquero es necesario acercarse con mayor nivel de detalle, razón por la cual, cada variable está formada por diferentes sub-variables debidamente enumeradas. Una vez realizado el análisis de todas las variables se discuten los resultados y se presenta un conjunto de recomendaciones operativas para la ordenación de la pesca en el país.

El fundamento principal sobre la elección y el uso de estas variables, radica en que la ordenación pesquera es una actividad que tiene muchas dimensiones y necesita ir más lejos que el mero conocimiento de la supervivencia de las poblaciones de peces y la gestión básica o tradicional de la pesca. En Guinea Bissau, al igual que en los demás países costeros en desarrollo, una buena ordenación requiere información y, por tanto, un diagnóstico más completo de los factores internos y externos que afectan a las medidas de gestión de la pesca. Es decir, necesita analizar básicamente las dimensiones o variables descritas en el párrafo anterior.

La ordenación pesquera convencional se ha venido ocupando de cuestiones de desarrollo sostenible desde una perspectiva centrada en los aspectos puramente normativos y biológicos. Sin embargo, estos aspectos resultan insuficientes si queremos contar con una valoración realista sobre el conjunto de factores que afectan a la ordenación pesquera de un país en desarrollo como Guinea Bissau. Por tanto, para conocer la situación de la pesca en el país y contestar a las preguntas de investigación formuladas, es necesario orientarse hacia un concepto más amplio de ordenación, incluyendo más dimensiones del sistema y tratando de ofrecer, desde el punto de vista de los factores que pueden incidir en la ordenación pesquera, un análisis completo del estado de la pesca. De este modo, con este enfoque se estudian las dimensiones señaladas, confrontándolas a su vez, con a las conclusiones formuladas en la parte teórica.

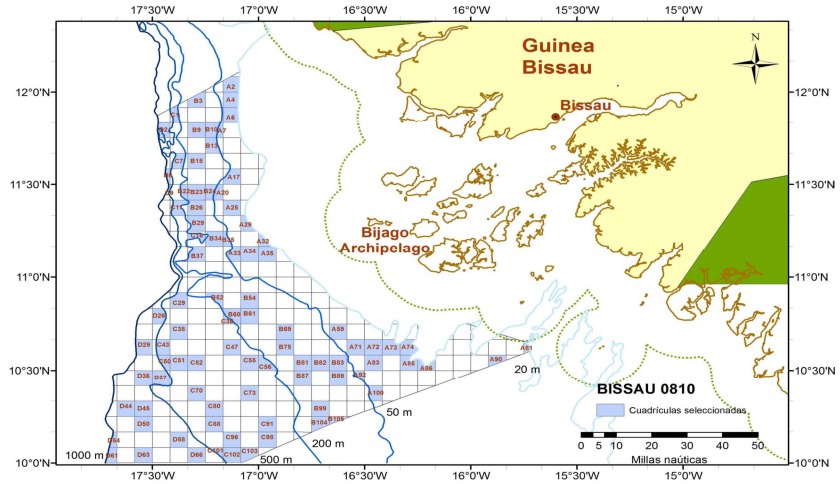
Finalmente, una vez analizados y discutidos los resultados, se propone un conjunto de recomendaciones en respuesta a los resultados obtenidos y a las conclusiones de la parte teórica. Para ello, dichas recomendaciones se formulan en dos ámbitos: el primero coincide con la delimitación formulada por la Ley de Pesca, es decir, con orientación a la pesca artesanal y a la pesca industrial; mientras que el segundo construye una propuesta de modelo de SROPA para Guinea Bissau.

7.2 ALCANCE

El alcance del estudio de caso abarca el espacio marítimo integrado por la ZEE, el mar territorial y las aguas interiores del país. En las aguas interiores se incluyen los ríos y los estuarios donde existe una importante pesca local. También se integra la zona terrestre destinada a la gestión de estos espacios marítimos, formadas principalmente por las instituciones públicas y privadas relacionadas con la pesca, incluidas las zonas portuarias y los puntos de desembarque del pescado. Además, el estudio no está enfocado a una pesquería en concreto, sino al conjunto de pesquerías y personas que operan en la actividad pesquera del país abarcando, tanto la ordenación de especies objetivo de las pesquerías industriales, como a la ordenación multiespecie de las pesquerías artesanales. En cuanto a las actividades humanas, serán aquellas relacionadas con la pesca y el desembarco de las capturas.

Tal como se ha señalado, las cuestiones principales del caso están relacionadas con la sostenibilidad de la pesca, la capacidad, el marco jurídico internacional y nacional relacionado con la actividad marítimo-pesquera, y los factores socioeconómicos, tecnológicos, ecológicos y educativos que inciden en la actividad pesquera del país. Para ello, el mapa siguiente muestra el ámbito marítimo general de Guinea Bissau donde se realizó el estudio. En este mapa aparece la delimitación de los dos grandes espacios marítimos de Guinea Bissau: el mar territorial y sus aguas interiores (delimitada por la línea trazada mediante puntos suspensivos) y la ZEE representada a partir de la línea del mar territorial. La ZEE aparece representada parcialmente hasta la línea isobática de los 1000 metros de profundidad.

Mapa 1. Mapa marítimo-terrestre de Guinea Bissau

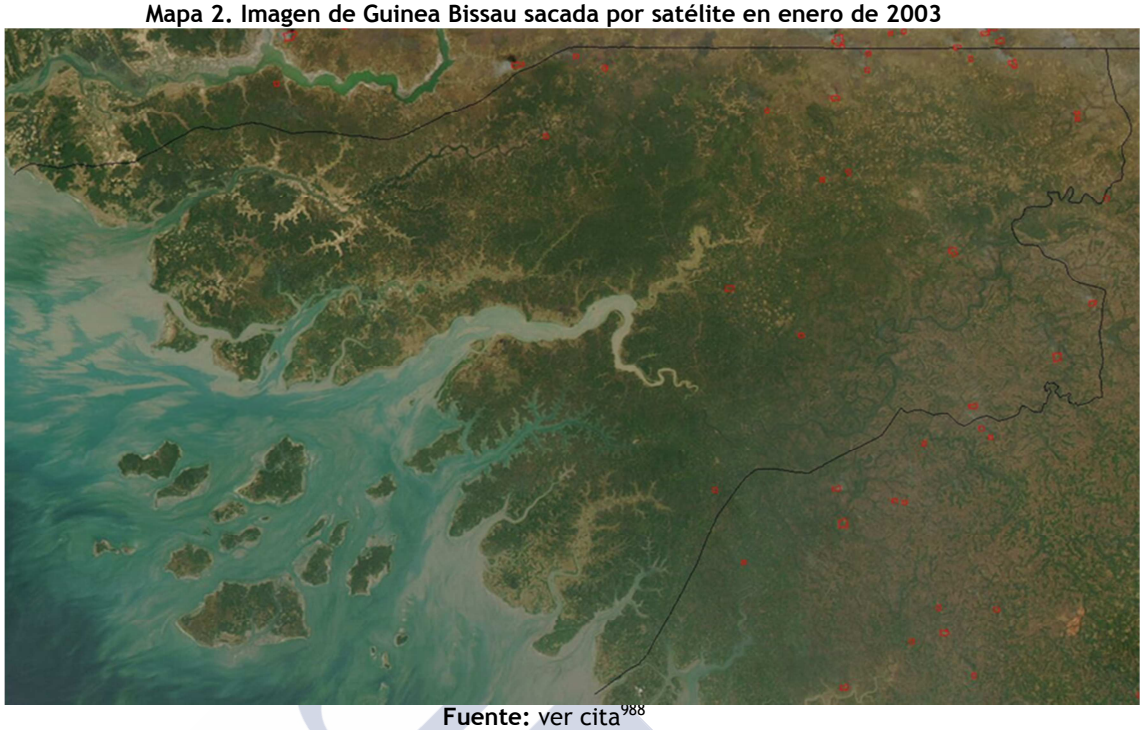


Fuente: informe de la campaña Guinea Bissau 0810. Instituto Español de Oceanografía

Por tanto, los espacios marítimos sujetos a estudio fueron las aguas interiores, delimitadas por las líneas de base rectas imaginarias que unen los extremos de las islas que siguen el perfil de la costa de Guinea Bissau; el mar territorial formado por 12 millas medidas a partir de esas líneas de base rectas mar adentro; y la ZEE formada por 200 millas contadas a partir de las líneas de base rectas citadas. En total estamos hablando de 45.000 Km² de espacio marítimo, cuando la superficie terrestre del país es tan solo de 36.125 Km².

En la foto obtenida por satélite que se muestra a continuación, puede apreciarse la magnitud que supone solamente el mar territorial y las aguas interiores con respecto a la superficie terrestre del país. Esto evidencia la importancia que representa este espacio marítimo para las 17 comunidades pesqueras que viven de la pesca artesanal, y que se pueden ver a lo largo del estudio de caso.

Mapa 2. Imagen de Guinea Bissau sacada por satélite en enero de 2003



Fuente: ver cita[988]

De acuerdo con su legislación interna, Guinea Bissau tiene dos grandes zonas de pesca: i) la zona de pesca artesanal que coincide con las aguas territoriales; y ii) la zona de pesca industrial que está formada por la ZEE. Las aguas territoriales del país coinciden con el mar territorial y las aguas interiores señaladas anteriormente. Dentro de este espacio, por pesca artesanal se entiende aquella practicada en los ríos, estuarios, zona insular y el mar territorial por embarcaciones denominadas "canoas", propulsadas por remos o vela, o con motores de potencia igual o inferior a 60 CV, cuya eslora no exceda normalmente de 18 metros. De este modo, la actividad de pesca en las aguas territoriales está fuertemente condicionada por la noción de pesca artesanal, pero también por la existencia de áreas marinas protegidas. En lo que respecta a la ZEE, la actividad pesquera es ejercida por los buques de pesca industrial, cuyas embarcaciones tienen una potencia superior a 60 CV y medios de refrigeración o de congelación con capacidad de almacenamiento del pescado a bordo.[989]

7.3 ANTECEDENTES GENERALES

7.3.1 Introducción

La importancia de una política pesquera en Guinea Bissau está marcada por las potencialidades de pesca en su ZEE de la que existe una estimación de entre 200.000 y 300.000 toneladas por año, incluyendo de 5.000 a 5.500 toneladas de crustáceos (principalmente langostino). A esto hay que sumar las extensas y ricas pesquerías multiespecíficas del mar territorial, las aguas interiores y las amplias y productivas zonas fluviales del país. Las potencialidades de sus aguas marítimas se estiman en 420 millones de

[988] Jacques Descloitres, MODIS Rapid Response Team, NASA/GSFC-Cropped from original: http://visibleearth.nasa.gov/view_rec.php?id=4841. En el mapa se puede apreciar lo que podría ser el equivalente al mar territorial y sus aguas interiores formadas por la zona insular, los estuarios y los ríos. No aparece representada la Zona Económica Exclusiva que abarca una extensión de 200 millas mar a dentro. Con esto se quiere demostrar la importancia de los espacios marítimos en su conjunto, cuya extensión es superior a la terrestre.

[989] Puede verse el artículo 4 del Decreto Ley 10/2011, de 7 de junio, general de pesca de Guinea Bissau.

toneladas de biomasa, permitiendo una captura potencial de entre 150.000 a 200.000 toneladas de peces y crustáceos sin poner en riesgo la sostenibilidad de estos recursos. En cuanto a las aguas interiores, se llegó a admitir que se puede pescar cerca de 20.000 toneladas de pescado por año y mil toneladas de crustáceos. Sin embargo, una vez analizados los datos obtenidos para este caso, estas cifras entran en contradicción con los resultados obtenidos al considerar ciertos niveles de sobreexplotación, fundamentalmente debido al desconocimiento del estado de los recursos pesqueros.[990]

En 2008, año en el que se pudieron obtener datos concretos relativos a la importancia de la pesca en la economía nacional, la contribución de la pesca al PIB fue de 32,2 millones de dólares, lo que representa cerca del 12% del PIB primario y el 4% del PIB total. Además, en el mismo año, la pesca llegó a generar el 38% de los ingresos internos del Estado. La contribución oficial de la pesca a las exportaciones se estimó para el mismo año en 7,6 millones de dólares.

Con carácter general, a pesar de las estimaciones optimistas, los resultados que se muestran a lo largo del estudio demuestran la necesidad de establecer sistemas de referencia como el SROPA y la implantación de planes de ordenación pesquera en el país.

7.3.2 Contexto interno

7.3.2.1 Indicadores generales

La República de Guinea Bissau es un país del oeste de África y uno de los más pequeños del África continental. Limita con Senegal al Norte, Guinea al Sur y al Este, y con el océano Atlántico al Oeste. La longitud de costa, excluidas las islas oceánicas, llega a los 274 Km. El archipiélago de los Bijagós está compuesto de 80 islas, 20 de ellas inhabitadas. Su plataforma continental marítima alcanza los 45.000 Km^2. Durante la época colonial fue colonia portuguesa, formando parte de la denominada Guinea Portuguesa. Al independizarse, se agregó el nombre de su capital, Bissau, al nombre oficial del país para evitar confusiones entre ésta y la República de Guinea.[991]

Mapa 3. Mapa político de Guinea Bissau

Fuente: Nations Online Project

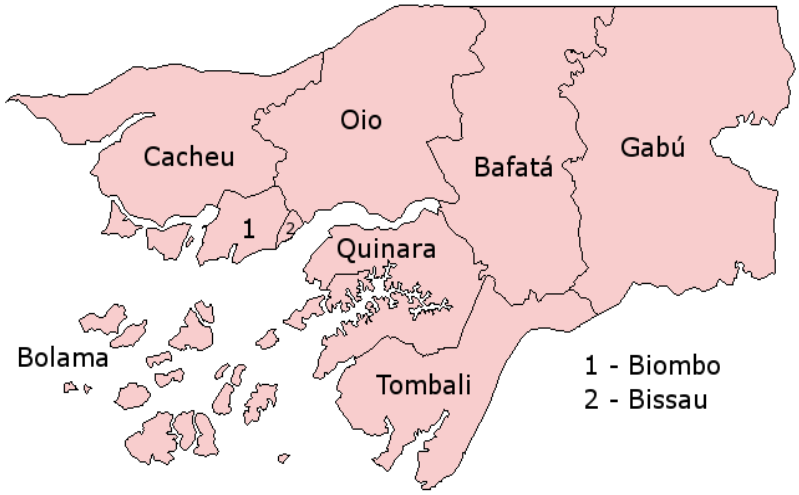
[990] Según datos del manual informativo: Guinea Bissau - "Tierra de oportunidades". Producido por Pedro Veiga- p3dro.graphics@gmail.com; y Secretaría de Estado de Pesca de Guinea Bissau (en adelante SEP).

[991] Información obtenida de la FAO. Sección: Guinea Bissau - National Fishery Sector Overview (from NFSO).

El territorio actual de Guinea Bissau, antes de la colonización portuguesa, fue el reino de Gabú que pertenecía al Imperio de Malí. Algunas partes del reino persistieron hasta el siglo XVIII, si bien los portugueses se instalaron en Guinea en el siglo XVI, no se aventuraron más allá del litoral marítimo. El reino de Gabú consiguió mantener su independencia hasta el siglo XIX mientras que las poblaciones costeras eran esclavizadas. En la década de 1950 la mortalidad infantil era de 600 muertes por cada 1.000 nacimientos y sólo el uno por ciento de la población rural estaba alfabetizada. Los acontecimientos políticos que se dieron a partir de aquí marcaron el rumbo del país.[992]

Guinea Bissau está dividida en ocho regiones y un sector autónomo, a su vez subdivididas en treinta y siete sectores. Es un país muy llano en el que ningún punto del mismo sobrepasa los 300 metros de altitud. Se encuentra atravesado por multitud de ríos y en su litoral marítimo se encuentran una serie de archipiélagos pertenecientes al país. Desde el punto de vista ecológico, el territorio de Guinea Bissau se divide en dos eco-regiones: el manglar guineano, en la costa y el mosaico de selva y sabana de Guinea, en el interior.[993]

Mapa 4. Regiones de Guinea Bissau



Fuente: Nations Online Project

[992] Amílcar Cabral fundó la Asociación de Deportes y Recreación que en 1956 se convertiría en el Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde (PAIGC). Después de tres años el PAIGC inició una guerra de guerrillas. Las zonas liberadas por el PAIGC proclamaron la República Democrática de Guinea en 1973, reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Guinea-Bissau fue la primera colonia portuguesa de África que obtuvo la independencia. En Bissau nació el antecesor del Movimiento de las Fuerzas Armadas, responsable del derrocamiento del régimen dictatorial portugués en 1974. Cuatro meses después, Portugal reconoció la independencia de Guinea-Bissau. En 1980 João Bernardo Vieira, comandante de la lucha guerrillera, encabezó un golpe de Estado que acabó con la presidencia de Luís Cabral e interrumpió la fusión con Cabo Verde cuando ambos países planeaban una unión constitucional. João Bernardo Vieira permaneció en el exilio hasta 2005, nueve años después del fin de una guerra civil de once meses que lo había expulsado del poder, regresó para presentarse a los comicios destinados a restablecer la democracia. En la madrugada del 2 de marzo de 2009 fue asesinado en un atentado con bomba, en los cuarteles del ejército, el jefe del Estado mayor Tagmé Na Waié. Algunos militares opinaban que este asesinato había sido ordenado por el presidente de Guinea Bissau, João Bernardo Vieira. Horas después, éste fue asesinado por unos militares en la residencia presidencial. Previamente se había negado al ofrecimiento de la Embajada de Angola de evacuarlo a su sede diplomática. Murió a los 69 años, tras haber estado más de 23 años al frente de Guinea Bissau. Después de la muerte de Vieira, los militares del país juraron respetar la orden constitucional de sucesión. El portavoz de la Asamblea Nacional, Raimundo Pereira asumió el poder interinamente hasta una elección nacional, que ocurrió el 28 de junio de 2009, vencida por Malam Bacai Sanhá, que asumió el poder el 8 de septiembre del mismo año. Guinea Bissau tiene una Asamblea Nacional Popular multipartidista, como también un presidente, los cuales son elegidos por votación popular. El presidente nombra al primer ministro después de una consulta con los partidos en la asamblea. El antiguo presidente, Kumba Yala, pertenece al Partido para a Renovaçao Social (PRS); otros partidos en la asamblea incluyen al Resistência da Guiñé-Bissau-Movimento Bafatá y al Partido Africano da Independência de Guiñé e Cabo Verde.

[993] Puede verse http://www.wwf.es/.

La población de Guinea Bissau es étnicamente diversa, con múltiples idiomas, costumbres y diferentes estructuras sociales. Casi el 99% de los guineanos son negros y se pueden dividir en tres categorías: los hablantes de Fula y Mandinka, que constituyen la porción más amplia de la población y están concentrados en el norte y noreste del país; los Balanta y Papel, que viven en las regiones costeras del sur; y los Manjaco y Mancanha, que ocupan las áreas costeras centrales y del norte. La mayoría del grupo restante son "mestiços" de ascendencia portuguesa y negra, incluyendo una minoría caboverdiana. Los portugueses puros constituyen sólo una porción muy pequeña de los guineanos. Muchos colonos portugueses dejaron el país después de que Guinea Bissau obtuviera la independencia. Sólo el 14% de la población habla el idioma oficial portugués. El 44% de la población habla el "creole" y el resto habla idiomas nativos africanos como el Badjara, Balanta-Kentohe, Basary Pulaar, Bayote, Bainoukgunyuno, Biafada, Bidyogo, Cassanga, Ejamat, Kobiana, Mancanha, Mandinka, Mandajak, Mansoanka, Nalu, Papel y Soninke.[994]

La evolución demográfica alcanzó en el año 1991 los 983.367 habitantes; en 1998 se contabilizaron 1.206.311 habitantes; en 2006 llegaron a 1.460.253 habitantes; y en el año 2012 alcanzó 1.630.000 habitantes. La población urbana representa el 30% del total. De estas cifras, el 40 % de la población son agricultores con creencias religiosas tradicionales (animismo); el 40% son musulmanes, principalmente los Fula y Mandinka; y entre el 15-20% son cristianos, la mayoría de los cuales son católicos.[995]

En el sector económico, Guinea Bissau era un país bien organizado antes de la guerra civil de 1999. Sin embargo, ahora se encuentra bajo un programa de reestructuración económica después de conocer grandes avances en este ámbito en 2006, 2007 y 2008. Su economía basada en la agricultura y la pesca estuvo muy afectada por la guerra civil que tuvo lugar en 1998-1999. Este país llegó a tener una deuda externa de casi 1.000 millones de dólares norteamericanos y se encuentra bajo un programa de ajuste estructural del FMI, a raíz del cual, después de las reformas con resultados positivos, en diciembre de 2010 tuvo lugar una condonación de su deuda internacional por parte del Club de París.[996]

Una fuente de ingresos muy importante en el país es la producción de nueces de cajú, con un volumen de exportación de 90.000 toneladas anuales aproximadamente. Sin embargo, Guinea Bissau sostiene una economía de supervivencia basada en la agricultura, la ganadería y la pesca. Con algo más de 350.000 ha cultivadas, la producción se destina básicamente al consumo local: arroz, nuez de palma, coco, maíz y sorgo. La producción de cacahuetes se destina fundamentalmente a la exportación. La ganadería está desarrollada, destacando la porcina y ovina. El 30% del territorio está ocupado por bosques, lo que permite la explotación de la madera y el caucho. La actividad industrial relevante en Guinea Bissau es el tratamiento de los productos agrícolas, la producción de cerveza y el petróleo en la zona de explotación conjunta con Senegal. Además, tiene grandes reservas de bauxita y fósforo. La emisión de sellos postales, principalmente destinado al coleccionismo, es también una fuente de ingreso para su economía. La Moneda del país es el Franco de la Comunidad Financiera Africana (CFA) que equivale a 100 céntimos.[997]

Los indicadores económicos y de comercio exterior, muestran los siguientes resultados:

[994] Datos obtenidos del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Guinea Bissau referidos al año 2010.
[995] Vid. Ficha País. Oficina de información diplomática en www.exteriores.gob.es/Documents/.../GUINEABISSAU_FICHA%20PAIS.
[996] Ibíd.
[997] Datos obtenidos del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Guinea Bissau referidos al año 2010.

Tabla 1. Indicadores macroeconómicos generales

Indicadores (2011)	Resultado
PIB 2011 (mill. de $)	969,9
Previsión 2012 del PIB (mill. de $)	848,4
Crecimiento del PIB 2011 (en %)	5,5
Previsión crecimiento PIB 2012 (en %)	-1,8
Renta per cápita (en $)	550,0
Tasa de inflación 2011 (en %)	5,6
Previsión tasa inflación 2012 (en %)	2,8

Fuente: www.exteriores.gob.es/

Tabla 2. Estructura del PIB

Distribución por sectores (2009)	Resultados (en %)
Agricultura y pesca	56,0
Industria	12,8
Servicios	31,2

Fuente: The Economist Intelligence Unit. Country Report enero 2010

Tabla 3. Estructura de la balanza comercial

Estructura de la balanza comercial (2011)	Resultados (mill. $)
Importación FOB	-327, 6
Exportación FOB	244,6

Fuente: www.exteriores.gob.es/

Tabla 4. Distribución del comercio por países

Países de destino exportaciones	% 2011	Países de destino importaciones	% 2011
India	89,8	Senegal	22,0
Nigeria	33,0	Brasil	7,9
España	4,6	Portugal	29,0
China	2,7	China	5,0

Fuente: www.exteriores.gob.es/

Tabla 5. Distribución del comercio por productos

Principales exportaciones	2011 (mill. $)	Principales importaciones	2011 (mill. $)
Castaña de cajú (anacardos)	97,0	Productos alimentarios	56,1
Pescado y cefalópodos	5,9	Bienes de capital	54,2
		Derivados del petróleo	39,2

Fuente: www.exteriores.gob.es/

7.3.2.2 Perfil de país

El Índice de Desarrollo Humano (IDH), además del Producto Interior Bruto y la renta per cápita, contempla otros parámetros como la esperanza media de vida de la población, la escolarización y la tasa de analfabetismo, y el poder adquisitivo de los habitantes en el interior de las fronteras nacionales, en comparación con otros países. En cuanto a la clasificación de los países en desarrollo, alrededor de 50 están considerados por las Naciones Unidas como los menos desarrollados del mundo [en inglés Least Developed Countries (LDC)]. La lista de los LDC es actualizada por el Consejo Económico y Social de la ONU y los criterios que se utilizan son los ingresos reducidos, los valores humanos y la vulnerabilidad económica. Entre los 50 países menos adelantados (PMA), los 18 países más pobres del mundo están situados en el continente africano, ocupando Guinea Bissau el número 11.

El último informe sobre desarrollo humano de 2014, publicó el listado actualizado relativo al IDH, que constituye una alternativa a las mediciones convencionales del desarrollo nacional, como el nivel de ingresos y la tasa de crecimiento económico. El IDH representa el impulso de una definición más amplia del bienestar y ofrece una medida

compuesta de tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos. El IDH de Guinea Bissau representa el 0,396, lo que le sitúa en la posición 177 de los 187 países para los que se disponen datos comparables. El IDH de la región del África Subsahariana ha pasado del 0,365 de 1980 al 0,502 en la actualidad, por lo que Guinea Bissau se sitúa muy por debajo de esta media regional.[998]

El perfil del país en base al IDH muestra la evolución de los siguientes indicadores:[999]

Tabla 6. Posición de Guinea Bissau con respecto al IDH

Año	Clasificación	Guinea-Bissau	Media países PMA	Media África Subsahariana	Media Mundo
2013	177	0,396	0,487	0,502	0,702
2012	176	0,364	0,449	0,475	0,694
2011	176	0,353	0,439	0,463	0,682

Tabla 7. Indicadores de salud

Indicadores	Valor
Gasto público en salud (% del PIB)	1,6
Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por cada 1000 nacidos vivos)	193,0
Esperanza de vida al nacer (años)	48,6

Tabla 8. Indicadores sobre educación

Indicadores	Valor
Años esperados de instrucción (años)	9,5
Tasas de alfabetización de adultos (% de 15 años y mayor)	54,2
Tasa bruta de matriculación (%)	64,6

Tabla 9. Indicadores de pobreza

Indicadores	Valor
Población bajo la línea de ingresos (US$ 1.25 al día 2000-2009 en %)	48,8
Población bajo la línea de pobreza (línea de pobreza nacional 2000-2009 en %)	64,7

Tabla 10. Resumen de indicadores básicos referidos al año 2013

PAIS	Clasificación según IDH (1-187)	IDH Valor	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa bruta de matriculación (%)		Años esperados de escolarización	Tasa de alfabetización (%)	IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D)
				Secun.	Terci.			
GUINEA BISSAU	177	0.396	48,6	36,0	2,7	9,5	54,2	0,213

Estos indicadores básicos de referencia confirman la situación de Guinea Bissau como un país PMA. Si tenemos en cuenta que la media del IDH para los PMA fue de 0,487 en 2013, Guinea Bissau está muy por debajo al obtener un resultado del 0,396 en ese mismo año. Además, a pesar del repunte del año 2013, se puede estimar que el ritmo de crecimiento de Guinea Bissau con respecto a la media de los países PMA es menor. Otro dato relevante directamente relacionado con la pesca lo conforma el nivel de exportaciones tan reducido. Las nueces de anacardos representan 97,0 millones de dólares, mientras que el pescado y cefalópodos tan solo representan 5,9 millones. Tal como se demostrará más abajo, los factores principales que contribuyen a este bajo resultado lo constituyen los barcos de pesca industrial que no llegan a descargar el pescado en Guinea Bissau, y la pesca artesanal que no alcanza

[998] Vid. PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. Nueva York, 2011; PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. Nueva York, 2013; y PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. Nueva York, 2014.Todos los indicadores, junto con las notas técnicas sobre el cálculo de indicadores compuestos y otras fuentes de información, se encuentran disponibles en línea en: http://hdr.undp.org/en/statistics.

[999] Ibíd.

llegar al mercado europeo debido a que carece de un sistema que garantice la salubridad de los productos.[1000]

Por otra parte, la ONU sostiene que el archipiélago de Bijagos, con poca vigilancia, es aprovechado en gran medida para la introducción de estupefacientes procedentes de Sudamérica como punto de paso hacia Europa. Guinea Bissau se sitúa en el 9º puesto compartido en la lista de las naciones más corruptas del mundo.[1001]

7.3.3 Contexto externo

Desde una perspectiva política y económica, Guinea Bissau pertenece a las siguientes organizaciones continentales y regionales de África Occidental: la Unión Africana (UA); la Comunidad Económica de los Estados del África del Oeste (CEDEAO); la Unión Económica y Monetaria del África del Oeste (UEMOA); el Banco Africano de Desarrollo (BAfD); el Comité Permanente Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS); y los países de África, Caribe y Pacífico asociados a la Unión Europea por la Convención de Lomé IV (países ACP para la zona de libre comercio). En cuanto a la pesca, que conlleva también intereses económicos y políticos, figuran las Organizaciones Regionales de Pesca de la región de África Occidental ya analizadas en el capítulo IV. El mapa que se muestra a continuación refleja los 16 de países que conforman la región de África Occidental.

Mapa 5. Países integrantes del África Occidental

Fuente: http://www.afdb.org/en/countries/west-africa

7.3.3.1 Regionalismo político y económico

La UA es la organización supranacional dedicada a incrementar la integración económica y política y a reforzar la cooperación entre sus Estados miembros. La UA es la heredera de varios intentos previos de unir políticamente al continente, tal es el caso de la Unión de Estados Africanos creada por Kwame Nkrumah en 1958, la Organización para la Unidad Africana de 1963 o la Comunidad Económica Africana fundada en 1981. La idea de crear la UA fue relanzada por algunos jefes de estado y de gobierno en la declaración de Sirte de 1999. A dicha declaración siguieron una serie de cumbres en Lomé (año 2000) donde se redactó el acta constitutiva de la UA, y en Lusaka (año 2001) donde se aprobó el plan para la

[1000] El cuadro 3 del informe sobre el Desarrollo Humano de 2013, op. cit., presenta el IDH-D que trasciende los logros promedio de un determinado país en salud, educación e ingresos, para mostrar la distribución de tales logros en los residentes descontando el valor de cada dimensión de acuerdo con su nivel de desigualdad. El IDH-D se puede interpretar como el nivel real de desarrollo humano (considerando las desigualdades), mientras que el IDH es el desarrollo humano potencial que podría alcanzarse si los logros se distribuyeran de manera equitativa entre los residentes. La diferencia entre el IDH y el IDH-D, expresada en términos porcentuales, define la pérdida en el desarrollo humano potencial debido a la desigualdad. La diferencia en la clasificación según el IDH y el IDH-D implica que tener en cuenta la desigualdad podría bajar la clasificación de un país (valor negativo) o mejorarla (positivo). Para comparar el IDH-D con la media de África Subsahariana, ésta representa el 0,309, mientras que la media mundial es 0,532.

[1001] Vid. Transparency International. Transparency International es una organización no gubernamental y privada sin ánimo de lucro cuyo fin es combatir la corrupción, 2008.

instauración de la Unión. La UA fue inaugurada formalmente en Durban en el 2002 y el Parlamento Panafricano, con sede en Tombuctú, tuvo lugar en el 2004. En sus primeros años de existencia, este órgano, formado por 265 integrantes de 46 países de la UA, es un órgano consultivo. Sin embargo, desde 2009 está asumiendo funciones legislativas. Guinea Bissau es un país miembro de esta organización africana desde 1975.[1002]

La CEDEAO es una agrupación regional que cuenta con 16 países miembros, incluida Guinea Bissau. Fue fundada en 1975 y su misión es promover la integración económica en todos los campos de la actividad económica, particularmente en la industria, las telecomunicaciones, el transporte, la energía, la agricultura, los recursos naturales, el comercio, las cuestiones financieras y monetarias y los aspectos sociales y culturales. Las instituciones de la CEDEAO están formadas por la Comisión y el Banco CEDEAO de inversiones y desarrollo. Con el tiempo, se fue agregando la integración política con la creación de un tribunal comunitario y del Parlamento de África Occidental en el 2001. La CEDEAO ha adquirido además un papel significativo en la seguridad de la región que ha sufrido grandes transformaciones sociopolíticas desde el fin de la Guerra Fría. En 20 años, cuatro de sus 15 miembros han sufrido sangrientas guerras civiles. En la actualidad, está mostrando una rápida capacidad de reacción para condenar y tratar de limitar los efectos de golpes de Estado como los sufridos en Guinea Konakry, Níger, Malí y la propia Guinea Bissau. A continuación se puede ver el mapa de los Estados miembros de la CEDEAO.[1003]

Mapa 6. Estados miembros de la CEDEAO

Fuente: elaboración propia

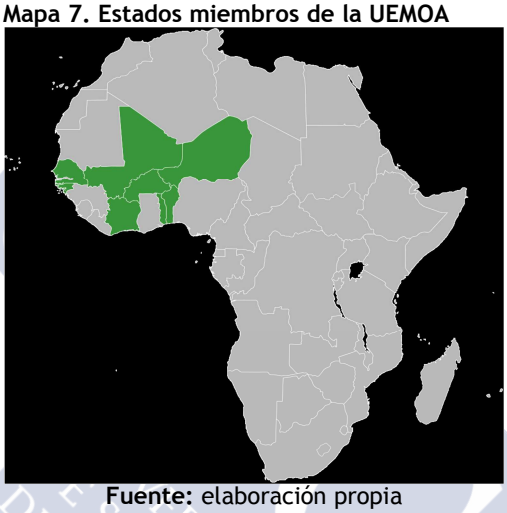
La UEMOA fue creada en 1994 y actualmente está integrada por 8 países, entre los cuáles también se encuentra Guinea Bissau desde 1997. El mercado que conforma esta institución está compuesto por más de 80 millones de consumidores con una tasa de crecimiento de población anual del 3%. La superficie total de todos sus Estados miembros es de 3.509.600 Km² y una inflación media del 4,3% en los últimos años, según los datos que se desprenden de la información aportada por esta organización. Uno de los aspectos más destacados de la UEMOA es la creación del "Franco CFA" que está fijado al Euro con un valor de 655,957 F CFA/€.

[1002] Vid. Unión Africana (UA). Organización supranacional de ámbito africano para incrementar la integración económica y política y a reforzar la cooperación entre sus estados miembros. Disponible en http://www.africa-union.org.
[1003] Vid. Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). Organización supranacional para promover el comercio regional, la cooperación y el desarrollo de la región. Disponible en http://www.ecowas.int.

Los principales objetivos de la UEMOA están formados por el refuerzo de la competitividad gracias a las actividades económicas y financieras de sus países miembros dentro de un mercado de libre competencia; la creación de un mercado común entre sus Estados miembros basado en la libre circulación de capitales, personas y mercancías; la instauración de unas políticas comunes dentro de los sectores de agricultura, energía, industria, recursos humanos, minas, transportes, infraestructuras y telecomunicaciones; y garantizar el buen funcionamiento del mercado común, la legislación de sus Estados miembros y el régimen fiscal común a todos ellos. Desde el año 2000, todos los Estados considerados como terceros países que quieran introducir dentro del espacio económico y comercial de la UEMOA cualquier tipo de mercancía o bien material, deberán satisfacer las tasas y derechos de entrada en las Administraciones aduaneras de los países miembros.[1004]

A continuación se muestra el mapa de los países pertenecientes a la UEMOA.

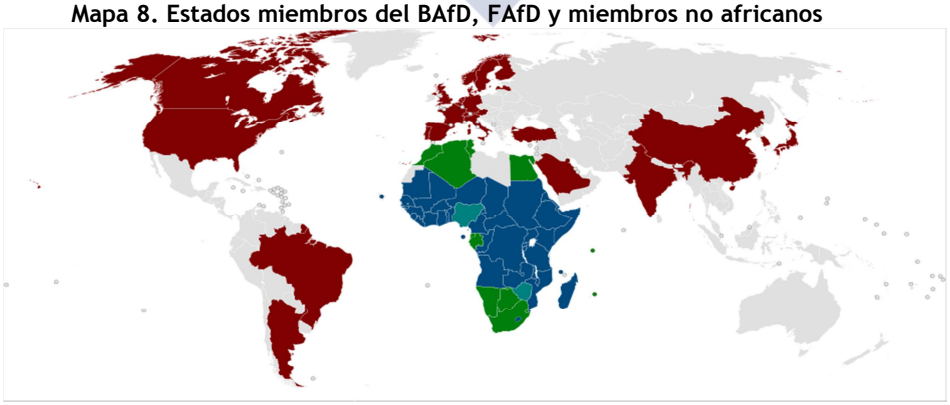
Mapa 7. Estados miembros de la UEMOA



Fuente: elaboración propia

El BAfD es un banco multinacional de desarrollo creado en 1964. Este banco está formado por 53 países africanos miembros, incluido Guinea Bissau. El BAfD está financiado por 24 países europeos, americanos y asiáticos y es el encargado de promover el desarrollo económico y el progreso social de los países africanos. Su sede está situada en Abiyán, Costa de Marfil. En el BAfD está comprendido también el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD), creado en 1972 y el Fondo Especial de Nigeria (NTF), creado por Nigeria en 1976.[1005]

Mapa 8. Estados miembros del BAfD, FAfD y miembros no africanos



Fuente: http://www.afdb.org. (Miembros del BAfD en verde; del FAfD en Azul; y no africanos en rojo)

[1004] Vid. Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA). Disponible en http://www.uemoa.int.
[1005] Vid. Banco Africano de Desarrollo (BAfD). Disponible en http://www.afdb.org.

7.3.3.2 Guinea Bissau y su relación con España

España estableció relaciones diplomáticas con la República de Guinea Bissau a partir del 25 de abril de 1975. Las primeras tomas de contacto tuvieron como finalidad consolidar las bases de cooperación, tratando temas sobre cooperación política, cultural, científica y técnica. En 2003 ambos países firmaron dos convenios de cooperación bilateral y de repatriación de inmigrantes que seguían la línea de la política de extranjería fijada por el Gobierno español para facilitar las expulsiones de inmigrantes llegados a España de forma irregular. En 2006, el ministro de Exteriores de Guinea Bissau, comunicó a su homólogo español el compromiso de su país de firmar una declaración política con España que serviría para dar comienzo a las negociaciones de un nuevo acuerdo bilateral en materia de colaboración migratoria, fijando los cupos anuales de inmigración por sectores a cambio de aceptar la repatriación de personas que lleguen en situación irregular a España. En ese entonces, Guinea Bissau llegó a ser calificado como "país de atención especial" en la política española de Cooperación al Desarrollo, dando lugar a la celebración de la Primera Comisión Mixta, a partir de la cual se había asumido un compromiso de carácter económico hasta el 2009 en esa materia. En Abril de 2007 se había creado la Representación Permanente de España en Guinea Bissau.[1006] En base a este primer marco de cooperación, el proceso de planificación arranca con el Plan Director 2009-2012, a través del cual se llegó a establecer el Plan de Actuación Especial entre España y Guinea Bissau.

La cooperación española tuvo como objetivo reforzar la lucha contra la pobreza y la marginación, el desarrollo sostenible, la promoción y defensa de los derechos humanos, la paz y la democracia, la igualdad de género y la promoción de la mujer, a fin de contribuir a la consecución de los Objetivos del Milenio en este país. Los programas de cooperación implantados por España tuvieron en cuenta las nuevas perspectivas del NEPAD, que recibió el apoyo de la Asamblea General de Naciones Unidas y de los grandes donantes, basado en los principios de apropiación por parte de los países africanos de la responsabilidad de su propio desarrollo, participación social, integración regional, y aumento de la competitividad de las economías africanas con el objetivo de crear las condiciones necesarias para atraer las inversiones públicas y privadas necesarias para un crecimiento económico sostenible y un desarrollo humano.[1007]

Por su trascendencia en las necesidades básicas de la población y su extrema vulnerabilidad, el acceso al agua potable y saneamiento básico, la salud y la educación constituyen los principales sectores de intervención en Guinea Bissau.[1008] En el ámbito institucional, las prioridades se enmarcan en el fortalecimiento institucional, uno de los sectores donde España acumula mayores ventajas comparativas, a través de la formación de cuadros en las Administraciones públicas y asistencias técnicas. Además, el apoyo a los sectores productivos, en especial, la pesca artesanal e industrial, conformaban entonces un eje fundamental de la Cooperación Española en la lucha contra la pobreza en Guinea Bissau. El marco temporal de actuación se situó en el 2015, coincidiendo así con la fecha límite propuesta por la ONU para alcanzar los Objetivos del Milenio y a cuya finalidad la actuación de la cooperación española en Guinea Bissau pretendía contribuir. El gobierno español se

[1006] Datos obtenidos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Cooperación al Desarrollo. Gobierno de España.

[1007] Vid. Plan de Actuación Especial (2009-2012). Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid. España. El NEPAD se refiere al Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África.

[1008] Las Regiones de concentración de la Cooperación Española, por su especial vulnerabilidad, oportunidad de coordinación, alineamiento y complementariedad con otros donantes son: Bafatá, Gabú, Ohio, Bissau y Regiones Insulares de Piscis, Jeta (Cacheu) y Bijagos-Bolama.

comprometió en la Conferencia de Donantes de Ginebra en 2006 a apoyar al gobierno guineano, y el compromiso inicial fue de 15 millones de euros.[1009]

Por otra parte, el Plan de Acción para África Subsahariana, conocido como el "Plan África", elaborado por el gobierno español, obedecía a la existencia de la "nueva realidad africana". Esta región es la más pobre del planeta y víctima de grandes pandemias. Desde el punto de vista geográfico, el Plan llegó a distinguir tres categorías de países de especial relevancia y consideraba a Guinea Bissau como país de interés específico por ser de origen y/o tránsito de inmigración irregular, por sus potencialidades pesqueras o por la existencia de relaciones de cooperación. Este plan preveía varias líneas de acción: participación española para afianzar la democracia, la paz y la seguridad en África; contribución a la lucha contra la pobreza y al desarrollo de África Subsahariana; fomento de la cooperación con países africanos en la regulación de flujos migratorios; participación activa en la estrategia de la UE para África; promoción de los intercambios comerciales y de inversión; especial atención a las relaciones pesqueras y a la seguridad energética; y el refuerzo de la presencia política e institucional española en África.[1010]

7.3.3.3 El IV Plan Director 2013-2016 y la salida de Guinea Bissau

El IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 incluye África Subsahariana como una de las principales regiones de intervención, con especial atención a la región occidental. Este Plan prevé para el mencionado período el desarrollo de programas bilaterales en 6 países de África Subsahariana: Senegal, Malí, Níger, Mozambique, Etiopía y Guinea Ecuatorial, iniciándose un proceso de salida en países como Namibia, Angola o Cabo Verde, en el marco de un proceso de concentración geográfica de la cooperación española. Los sectores de intervención prioritarios en la región son el desarrollo rural, seguridad alimentaria, salud, gobernabilidad y educación. En una región especialmente sensible a la degradación ambiental y el cambio climático, que provocan crisis alimentarias recurrentes, trata de poner especial énfasis en el fortalecimiento de la resiliencia de las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, como novedad, la cooperación española apostó por procesos de integración regional como motor de desarrollo en África, poniendo en marcha programas de cooperación con la Comunidad Económica de Estados de África Occidental y con la Unión Africana/Nueva Asociación para el Desarrollo Africano.[1011]

[1009] Los objetivos estratégicos y específicos de la Cooperación Española en Guinea Bissau relacionados con este proyecto, son: i) aumentar las capacidades sociales e institucionales (gobernanza democrática) a través del fortalecimiento de las administraciones públicas y la formación de un cuerpo técnico profesionalizado; el fortalecimiento de medidas para garantizar el acceso de las mujeres a la función pública; y la prevención de crisis y rehabilitación; ii) aumentar las capacidades humanas a través del apoyo a las pequeñas explotaciones familiares a la pesca artesanal; fortalecer la soberanía alimentaria a través con el apoyo a los programas de seguridad alimentaria; el apoyo al Programa de Educación para Todos en Guinea Bissau a través de la Iniciativa de Vía Rápida; el apoyo a los centros educativos y de formación profesional en el medio rural y suburbano; la priorización de las acciones dirigidas a la seguridad alimentaria de las mujeres y niñas; el reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre. ODM No. 1. En el marco de la UEMOA se ha definido una Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria dentro de la cual se inscribe el Programa Especial de Seguridad Alimentaria de la FAO (PSSA); y iii) aumentar las capacidades económicas a través del apoyo al sector de la pesca artesanal y mejora de infraestructuras del puerto de Bissau; la formación y capacitación de la mujer transformadora de la pesca artesanal; el promover el asociacionismo empresarial de las mujeres; y el desarrollo de infraestructuras con especial incidencia en la reducción de la pobreza y el respeto del medio ambiente.

[1010] Datos obtenidos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Cooperación al Desarrollo. Gobierno de España. Plan África 2008-2012.

[1011] A través de la CEDEAO se apoya la puesta en práctica de políticas regionales en sectores como la agricultura, las energías renovables, las infraestructuras y las migraciones. La contribución a la UA sirve para fortalecer las capacidades de la organización y la consecución de los objetivos de paz, seguridad, desarrollo e integración regional. Con NEPAD, la Cooperación Española ha creado el Fondo para el Empoderamiento de las Mujeres Africanas, instrumento pionero en el continente africano y que ratifica el compromiso de España con la promoción de los derechos de las mujeres.

De acuerdo con este nuevo Plan Director, durante sus 4 años de vigencia la cooperación española habrá cerrado o rediseñado 29 programas país, entre ellos, Guinea Bissau. En algunos casos se podrán convertir en Oficinas Regionales para llevar a cabo funciones como gestionar programas de apoyo a la cooperación regional, en particular a través de organismos regionales de integración como la CEDEAO en África Occidental. En cuanto a los casos en los que se decida cerrar el programa país, se elaborará un Plan de Salida. Por tanto, Guinea Bissau ha pasado a ser para España un país que deja de ser prioritario para nuestra Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Las razones de esta salida apuntan en tres direcciones: la inestabilidad democrática, la falta de eficacia de la ayuda, y la restricción presupuestaria española. En primer lugar, la inestabilidad democrática que viene sufriendo este país en los últimos dos años, muestra como los aplazamientos de las elecciones en Guinea Bissau, la última prevista para el 13 de abril de 2014, hacen que la ciudadanía pierda la paciencia ante un gobierno inestable, sirviéndole a la Comunidad Internacional para avalar la retirada de la AOD, a pesar de que aún hoy hay servicios básicos que no llegan al pueblo. El escaso interés geoestratégico que genera este pequeño país africano en las políticas de cooperación diluye su desarrollo humano. En segundo lugar, la Oficina Técnica de Cooperación Española en Bissau, reconoce que la salida de España está ligada a aspectos de eficacia y calidad de la ayuda y a razones presupuestarias, aunque sin dar más detalles sobre esta salida inesperada, ya que el país aún precisa del acompañamiento internacional a modo de control de derechos, justicia, estabilidad y libertad. Por otra parte, la ONG Tiniguena señalaba que la cooperación española ha dejado de ver a este país africano como prioritario debido a la crisis económica y financiera, lo que le ha obligado a reorientar su estrategia de apoyo al desarrollo de otros países, no siendo positiva en ningún sentido.[1012]

Por su parte, el ministro de Negocios Extranjeros, Cooperación y de las Comunidades del Gobierno en Transición de Guinea Bissau, llegaba a calificar de tristeza la estampida gubernamental española de estos últimos años cuyo presupuesto de AOD, ha pasado de 14 millones de euros en 2008 a 3,2 millones de euros en 2012. Su preocupación se basaba en que esta salida no depende de Guinea Bissau, ya que el hecho de seguir siendo un país prioritario que precisa ayuda solo depende de la soberanía española, lamentando que la mala praxis del Gobierno del país influye a la hora de recibir apoyos internacionales, y reconociendo que tienen que trabajar por un buen gobierno para incentivar la ayuda de los países donantes.[1013]

7.3.4 Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre Guinea Bissau

En el marco de los acuerdos de pesca, el Parlamento Europeo en el año 2012 llegó a presentar un bloque de recomendaciones al Consejo relativo a la celebración del Protocolo acordado entre la UE y Guinea Bissau por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración de pesca en vigor entre ambas Partes.[1014] El Protocolo contenía unas cláusulas adicionales relativas a la suspensión y revisión de la contrapartida financiera y a la suspensión de la aplicación del Protocolo en caso de incumplimiento de los elementos fundamentales de los derechos humanos y principios democráticos contemplados en el artículo 9 del Acuerdo de Cotonou.[1015]

[1012] Vid. http://guinguinbali.com/index.php?lang=es&mod=news&task=view_news&cat=3&id=3942.
[1013] Vid. http://www.eldiario.es/desalambre/Guinea-Bissau-queda-espanola-inestabilidad-politica_0_239376356.html.
[1014] Vid. Recomendación A7-0017/1012 del Parlamento Europeo de 26.01.2012 [15178/2011 - C7 0003/2012 - 2011/0257(NLE)].
[1015] Ibíd., artículos 7 y 11, apartado 1, del Protocolo.

Estas recomendaciones trataban de tomar como referencia el Reglamento (CE) No. 241/2008, resaltado en sus conclusiones que el proceso de implementación de los acuerdos adoptados se ha visto obstaculizado por la inestabilidad política y financiera del Gobierno y por los problemas estructurales de la administración pesquera. No obstante, a pesar del alcance parcial de los objetivos del marco temporal fijado por las Partes, se han logrado algunas mejoras, como el refuerzo del sistema de seguimiento, control y vigilancia de la actividad pesquera y de la capacidad de inspección sanitaria. También se ha reforzado la participación de Guinea Bissau en el sector pesquero regional, en especial, la Comisión Subregional de Pesca, así como en la preparación y aprobación de nueva legislación. Como contrapartida, el Acuerdo ha ofrecido acceso a las posibilidades de pesca para los segmentos de flota de la UE de zonas muy dependientes de la pesca, apoyado su presencia regional en África Occidental, creando puestos de trabajo y generado aprovisionamiento adicional para el mercado de la UE. Los acuerdos suponen una cuarta parte de todas las transferencias de la UE a Guinea Bissau y, por tanto, representan un pilar importante de apoyo adicional.

Aunque cuestionables, estas valoraciones hacen ver que el acuerdo de colaboración ha demostrado ser importante para las necesidades de Guinea Bissau, tanto en términos de contribución a la estabilidad macroeconómica y fiscal como en materia de política pesquera nacional, ya que proporciona recursos financieros para la ejecución de medidas importantes que apoyan el desarrollo económico y la sostenibilidad del sector.[1016] El Parlamento Europeo ha insistido en sus recomendaciones en subrayar la necesidad de seguir de cerca la aplicación de las medidas definidas en la Decisión del Consejo de 2011, relativa a la conclusión del procedimiento de consultas con la República de Guinea Bissau al amparo del artículo 96 del Acuerdo de Cotonou, destacando que debe hacerse un seguimiento de la situación de los derechos humanos en Guinea Bissau.[1017] De acuerdo con esto, el pago de la contribución específica puede ser suspendido si no se respetaran los derechos humanos y los principios democráticos. Este fue el caso de la suspensión actual del acuerdo como consecuencia del golpe de estado del 12 abril de 2012. Asimismo, la aplicación del Protocolo podrá ser suspendido si Guinea Bissau dejara de promover una pesca sostenible y responsable. Sin embargo, este último aspecto es cuestionable, por lo que se analizará en el apartado siguiente.

7.3.5 La situación política actual y el nuevo acuerdo de pesca con la UE

El día 20 de mayo de 2014 Guinea Bissau puso fin a casi dos años de vigencia del golpe de Estado perpetrado el 12 de abril de 2012 en Bissau. Las elecciones generales que habían sido proclamadas para el 24 de noviembre de 2013, finalmente fueron trasladadas al 13 de abril de 2014 en primera vuelta y el 20 de mayo en segunda vuelta. El candidato del Partido Africano para la Independencia de Guinea y Cabo Verde, José Mario Vaz, ganó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, obteniendo el 61,9% de los votos, mientras que su rival, el independiente Nuno Gomes Nabiam obtuvo el 38,1% de los votos. Según la Comisión Nacional Electoral, el índice de participación fue del 78,1%, inferior al de la primera ronda del 13 de abril.[1018]

Las elecciones presidenciales han tratado de devolver al país a la vida democrática. Desde su independencia de Portugal en 1974, Guinea Bissau ha padecido desde entonces asesinatos de dirigentes y golpes de Estado, con una única etapa de paz política durante los 23

[1016] De acuerdo con el informe de evaluación supone un promedio de un 7,3 % de los ingresos anuales del Gobierno y aproximadamente un 88 % de los gastos presupuestados para la pesca.
[1017] Vid. Decisión del Consejo 2011/492/CE, DO L 203 de 6.8.2011.
[1018] Vid. http://www.lavanguardia.com/politica/20140520/54407120729/jose-mario-vaz-gana-las-elecciones-presidenciales-de-guinea-bissau.html.

años de presidencia de Joao Bernardo Vieira, derrocado en 1999. En 2012, un nuevo golpe desalojó del poder al presidente Raimundo Pereira y al primer ministro Carlos Gomes Júnior, quien desde su exilio en Portugal llegó a alertar de la intención del Gobierno provisional de "instaurar una dictadura militar". Este último levantamiento fue castigado por socios y países donantes de Guinea Bissau que suspendieron sus ayudas al desarrollo, y el país, lastrado por el narcotráfico y la corrupción, se vio arrastrado a una honda crisis política y económica.

A raíz del nuevo panorama político y de gobierno, la UE levantó la suspensión de su ayuda al desarrollo y reanudó los acuerdos de pesca con este país. El Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la UE y Guinea Bissau data del 16 de junio de 2007 y se renueva tácitamente por periodos de cuatro años.[1019] Este Acuerdo permite a los buques de la UE, principalmente de España, Portugal, Italia, Grecia y Francia, pescar en aguas de Guinea Bissau. El Acuerdo que abarca especies como el atún, los cefalópodos, los camarones y las especies demersales, es uno de los únicos tres acuerdos de varias especies de la zona. Los otros dos se celebraron con Marruecos y Mauritania. El actual Protocolo con Guinea Bissau se negoció en febrero de 2012, pero su adopción fue suspendida por el Consejo tras el citado golpe militar del 12 de abril de 2012. Tras la restauración el 16 de octubre de 2014 del orden constitucional en ese país, el Consejo adoptó la decisión sobre la firma y la aplicación provisional del Protocolo.[1020]

Por tanto, con el fin de garantizar la reanudación de las actividades pesqueras de los buques de la UE, la nueva relación en materia de pesca arranca con la Decisión del Consejo de 16 de octubre de 2014 relativa a la firma y a la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Colaboración entre el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea Bissau.[1021] Al amparo de esta Decisión el texto del Protocolo se publicó en el Diario Oficial, estableciendo un periodo de aplicación por tres años y unas posibilidades de pesca concedidas a los buques de la UE fijadas como sigue: 1. Crustáceos y especies demersales: 3.700 TRB al año para arrastreros camaroneros congeladores y 3.500 TRB al año para arrastreros congeladores (peces de aleta y cefalópodos); 2. Especies altamente migratorias: 28 buques atuneros cerqueros congeladores y palangreros y 12 buques atuneros cañeros.[1022] Finalmente, la UE promulgó el Reglamento No. 1210/2014 del Consejo por el que se asignan las posibilidades de pesca y determina el método de reparto entre los Estados miembros para el período de aplicación en virtud del Protocolo. De este reparto, a España le corresponde el 67% del TRB para sus arrastreros camaroneros congeladores, con 2.500 TRB asignadas; el 83% del TRB para sus arrastreros congeladores para peces de aleta y cefalópodos, con 2.900 TRB asignadas; el 50% de los atuneros cerqueros congeladores y palangreros, con 14 buques autorizados; y el 75% de los atuneros cañeros, con 9 buques. Esto representa el significativo peso de España en el conjunto de las posibilidades de pesca otorgadas en este acuerdo.[1023]

[1019] Acuerdo aprobado mediante la Decisión 2007/854/UE del Consejo, de 4.12.2007 (DO L 342 de 27.12.2007). El texto del Acuerdo se publicó en el mismo DO.

[1020] Vid. http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/guinea_bissau/index_es.htm.

[1021] Vid. Decisión del Consejo de 16 de octubre de 2014 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau (2014/782/UE). Diario Oficial de la Unión Europea, L 328/1, de 13.11.2014. También resulta de referencia el Reglamento (CE) No. 241/2008 del Consejo, de 17 de marzo de 2008, sobre la celebración del Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau (DO L 75 de 18.3.2008, p. 49).

[1022] Protocolo aprobado mediante la Decisión 2014/782/UE del Consejo, de 16.10.2014 (DO L 328 de 13.11.2014).

[1023] Asignación de posibilidades de pesca aprobada mediante el Reglamento (UE) No. 1210/2014 del Consejo, de 16.10.2014 (DO L 328 de 13.11.2014).

7.4 DIAGNÓSTICO ECOSISTÉMICO PARA LA ORDENACIÓN PESQUERA

Una vez revisados los aspectos generales del país, el diagnóstico ecosistémico (DE) constituye la parte principal del estudio de caso, que organiza y analiza la información obtenida del ecosistema pesquero (EP) de Guinea Bissau para presentar los resultados, en contraste con las conclusiones de la parte teórica. Por tanto, a continuación se estudian las seis dimensiones que abarcan los factores fundamentales de la ordenación de la pesca en el país: jurídica, institucional, socioeconómica, tecnológica, ecológica y educativa.

7.4.1 Dimensión I. Marco jurídico y normativo

Esta dimensión hace una revisión centrada en el regionalismo pesquero, los acuerdos de pesca suscritos con Guinea Bissau, los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales relacionados con la pesca y el nivel de implantación de la ordenación pesquera en el país. Tomando como fundamento la parte teórica donde se demuestra que la ordenación pesquera actual tiene su fundamento en un conjunto de bases jurídicas y normativas convenidas, se analizan y armonizan los estándares internacionales, regionales y locales que pueden estar relacionados con el diseño y aplicación de los planes de ordenación pesquera en Guinea Bissau. De este modo, se trata de conocer la situación jurídica en torno a la gestión de la pesca, comprobando aquellos aspectos que forman parte del ordenamiento jurídico existente en torno a la ordenación pesquera, además de reflejar el nivel de construcción normativa dimanante de las instituciones responsables en paralelo con los escasos avances logrados en la comprensión del funcionamiento de los ecosistemas y de las instituciones creadas por el Gobierno de Guinea Bissau para conservarlos. Además, por medio de unas preguntas diseñadas ad hoc se valora el nivel de implantación de los planes de ordenación pesquera. En conclusión, la revisión del marco jurídico y normativo es esencial para demostrar el grado de ausencia de una verdadera ordenación pesquera en el país.

7.4.1.1 El regionalismo pesquero

En materia regional, Guinea Bissau forma parte de cuatro organizaciones regionales de pesca, todas ellas ya analizadas en el capítulo IV: IWC, CPACO, CSRP y COMHAFAT. Por su relevancia operativa, los órganos regionales que demuestran un mayor nivel funcional son la CSRP y la CPACO, siendo el primero el que refleja un mayor volumen de actividad en gestión de proyectos relacionados con la pesca. Sin embargo, los proyectos abordados por la CSRP no dejan de ser medidas puntuales que distan mucho de formar una verdadera política regional de ordenación de la pesca. Por su parte, la FAO había recomendado en 2008 a la CPACO impulsar planes de acción regionales para combatir la pesca INDNR, lo que obligaba a los Estados parte a disponer previamente de sus propios planes de acción nacionales. Sin embargo, Guinea Bissau no llegó a determinar su plan de acción, contribuyendo así a frenar el desarrollo de una política regional pesquera.[1024]

La capacidad individual de Guinea Bissau para llevar a cabo actividades de gestión acordadas regionalmente y poder cooperar de manera eficaz ha sido muy escasa. A menudo, los objetivos en materia de desarrollo sectorial y de estrategia de desarrollo del país han demostrado ser incompatibles con algunos de sus vecinos, y los cambios frecuentes de liderazgo político y los disturbios internos han limitado la cooperación efectiva. Además, la competencia en materia de acuerdos de pesca con flotas pesqueras internacionales y la contribución financiera derivada de éstos han reducido la prioridad política de los Estados costeros a cooperar. En base a esta debilidad regional, la sobreexplotación excesiva de los

[1024] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Mussa Mané, jefe de gabinete da la Secretaría de Estado de Pesca.

recursos va en aumento y la situación pone de relieve la preocupación de los Estados costeros para vigilar la evolución de la capacidad pesquera en la región. Tanto la CSRP como la CPACO son órganos integrados dentro de la FAO que desarrollan funciones puramente consultivas, careciendo de facultades de ordenación pesquera, así como de presupuesto propio. Este escenario pone de manifiesto la necesidad de impulsar para la región una organización regional con competencias de ordenación pesquera, o reforzar la actual Comisión Subregional de Pesca, otorgándole capacidades y autonomía propia en materia presupuestaria y de ordenación regional de la pesca.[1025]

7.4.1.2 Los acuerdos de pesca con Guinea Bissau

La Ley general de pesca, establece dos formas de acceso a los recursos de la ZEE para los Estados terceros: a través de un acuerdo internacional de pesca o fuera de dicho acuerdo. En cualquiera de los dos casos, el ejercicio de la actividad pesquera en este espacio marítimo está sujeto a la obtención previa de una licencia de pesca concedida por las autoridades de Guinea Bissau.[1026] Esta práctica se remonta a los años 70 del pasado siglo, debido a que el país no dispone de flota propia, ni del nivel de desarrollo que le permita explotar los recursos existentes con medios propios. Por tanto, recurre a los acuerdos bilaterales de pesca como forma principal de obtener divisas externas, promover el desarrollo económico y social del país y asegurar el equilibrio de su balanza de pagos, de forma que los acuerdos de pesca aparecen como un "mecanismo de cooperación entre Guinea Bissau y terceros Estados".[1027]

Estos acuerdos pueden agruparse en dos categorías: acuerdos basados en la reciprocidad y acuerdos con contrapartidas financieras. En la primera categoría se encuentran normalmente los acuerdos adoptados entre los países vecinos que tienen un nivel de desarrollo económico similar y tratan de sacar provecho en la explotación y conservación común de sus recursos, tal como figura, por ejemplo, en el Protocolo entre Guinea Bissau y Cabo Verde. En la segunda categoría se encuentran los acuerdos con contrapartida financiera. En base a ellos, Guinea Bissau celebra con Estados terceros acuerdos bilaterales de pesca por los que recibe una compensación financiera. Pertenecen a esta modalidad los acuerdos concluidos con la UE y la Compañía Nacional de Pesca de China (CNCF). Cada acuerdo tiene características específicas en términos de licencias, derechos de acceso y condiciones. Sin embargo, estos acuerdos tienen en común el favorecer la creación de puestos de trabajo y formación práctica a bordo, por lo que es obligatorio enrolar a bordo un determinado número de tripulantes de Guinea Bissau en función del TRB del buque.[1028]

Cuatro acuerdos de pesca están actualmente en vigor con Guinea Bissau. Los acuerdos con la Unión Europea, China y Cabo Verde están relacionados con la pesca industrial, mientras que el acuerdo con Senegal se centra principalmente en la pesca artesanal. Además, cabe también mencionar la concesión de licencias a empresas nacionales por medio de buques fletados.

[1025] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau: en 2007 a Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera; Mussa Mané, jefe de gabinete del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; y Malal Sané, Consultor jurídico del entonces Ministerio de Pesca y Economía Marítima. En abril de 2012 a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la actual Secretaría de Estado de Pesca.

[1026] Vid. Decreto Ley 10/2011, de 7 de junio, general de pesca de Guinea Bissau.

[1027] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca.

[1028] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca. Secretaría de Estado de Pesca, Guinea Bissau, 2008.

7.4.1.2.1 La Unión Europea: los Acuerdos de Asociación Pesquera

El acuerdo de pesca con la UE es el más importante en términos de posibilidades de pesca y valor. Es uno de los acuerdos más antiguos firmados por la antigua CE y abarca dos períodos: 1980-2007 y 2008-2017. El último protocolo abarca el período 2015-2017. Cada protocolo define las oportunidades específicas de pesca en función del TRB o el número máximo de licencias para cada año.[1029]

Durante el primer período, debido al conflicto armado y a la suspensión de las actividades pesqueras en 1998-1999, una parte del pago previsto en el protocolo anterior no se hizo efectivo pero se compensó posteriormente con un apoyo de financiación ad hoc de 6,5 millones de euros.[1030] Por otra parte, el protocolo original de 2001-2006 preveía el pago de una suma total de 46 millones de euros a Guinea Bissau durante cinco años en compensación directa y 5 millones de euros como un montante específico para pagar al entonces Ministerio de Pesca para financiar las actividades del Gobierno.[1031] La compensación total ascendió a 10,2 millones de euros al año. Desde la UE, dada la escasa utilización de las posibilidades de explotación de recursos pesqueros, el protocolo fue renegociado en 2004 y las posibilidades de pesca sufrieron una reducción, quedando en un montante de 7.260.000 € anuales.[1032]

Los dos cuadros que se desarrollan a continuación muestran, por un lado, los acuerdos mantenidos con Guinea Bissau anteriores a la entrada de España en la UE, y por otro, la evolución de los acuerdos llevados a cabo entre Guinea Bissau y la UE durante 2001 y 2015.

Cuadro 10. Acuerdos previos a la entrada de España en la UE (1980-1986)

Aspecto analizado	Período 1980-1983[1033]	Período 1983-1986[1034]
Esfuerzo anual	- Arrastreros de fondo: 3.250 TRB. - Atuneros congeladores: 11.650 TRB.	- Arrastreros de fondo: 7.500 TRB/año; - 25 atuneros congeladores de 900 TRB de media; - 25 atuneros cañeros de pesca fresca de 130 TRB de media.
Contrapartida financiera anual	6.400.000 francos franceses[1035]	1.425.000 ECUS 250.000 ECUS[1036]
Becas de formación	La Comunidad facilita la acogida de nacionales guineanos en centros de sus Estados miembros y pone a disposición becas de estudio y de formación en las diversas disciplinas científicas, técnicas y económicas relativas a la pesca.[1037]	La Comunidad facilita la acogida de nacionales de Guinea Bissau en centros de sus Estados miembros y pone a disposición becas de estudio y de formación en las diversas disciplinas científicas, técnicas y económicas relacionadas con la pesca, hasta un

[1029] Vid. Reglamento No. 2213/80 de 27 de junio de 1980 (DO L226, 29 de agosto de 1980).
[1030] Vid. Decisión del Consejo de 26 de Febrero de 2001, pp. 33-34.
[1031] El montante específico era para la financiación anual: programa científico (200.000 €), formación (150.000 €), inversión en la pesca artesanal (250.000 €), inspección (300.000 € incluyendo VMS), apoyo institucional (60.000 €) y asistencia técnica (40.000 €).
[1032] Según el informe provisional 2006/0065 (CNS), de fecha del 12 de Julio de 2006, de la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo: "la reducción en la contribución financiera de 10.200.000 Euros a 7.260.000 Euros fue posible mejorar la rentabilidad del acuerdo". La renegociación incluía también disposiciones para una reducción del esfuerzo de pesca en las pesquerías sobreexplotadas, incluyendo el camarón; una pesca responsable y la no discriminación entre las diferentes flotas en aguas de Guinea Bissau, así como la congelación de nuevos acuerdos privados y bilaterales en las modalidades cubiertas por el acuerdo CE-GB.
[1033] Primer Acuerdo formalizado con Guinea Bissau mediante el Reglamento (CEE) No. 2213/80 del Consejo, de 27 de junio de 1980.
[1034] Reglamento (CEE) No. 707/83 del Consejo, de 28 de marzo de 1983.
[1035] La compensación financiera se utilizará para financiar proyectos relativos a la pesca marítima y a la pesca en agua dulce.
[1036] Montante para la totalidad del Acuerdo (tres años) destinado a financiar un programa científico destinado a mejorar los conocimientos sobre los recursos haliéuticos de la zona de pesca de Guinea Bissau.
[1037] Las dos partes convienen en que la mejora de la competencia y de los conocimientos de las personas que trabajan en el sector de la pesca constituyen un elemento esencial del éxito de su cooperación. A tal efecto, la Comunidad facilitará la

		límite de diez becas de una duración de tres años o su equivalente anual.[1038]
Apoyo sistema sanitario y fitosanitario de la pesca	No	No
Sistema gestión recursos (desembarcos)	Los barcos autorizados deberán comunicar a Guinea Bissau las declaraciones de capturas según las modalidades del Anexo del Acuerdo.	Los barcos autorizados deberán comunicar a Guinea Bissau las declaraciones de capturas según modalidades definidas en el Anexo del Acuerdo.
Cláusula de exclusividad a países de la UE	No	No
Cláusula de exclusividad a países no integrantes de la UE	No	No

Fuente: elaboración propia a partir de los acuerdos de pesca UE-GB

Cuadro 11. Protocolos de pesca entre UE-GB (2001-2015)

Aspecto analizado	Protocolo inicial 2001-2006[1039]	Protocolo 2004-2006 modificado[1040]	Protocolo 2007-2011[1041]	Protocolo 2011-2012[1042]	Protocolo 2012-2015[1043]
Camaroneros	9.600 TRB/año (*Esp. 2.400 TRB*)	4.400 TRB/año (*Esp. 1.421 TRB*)	4.400 TRB/año (*Esp. 1.421 TRB*)	4.400 TRB/año (*Esp. 1.421 TRB*)	3.700TRB/año
Arrastreros de pescado o cefalópodos	2.800 TRB/año (*Esp. 1.870 TRB*)	4.400 TRB/año (*Esp. 3.143 TRB*)	4.400 TRB/año (*Esp. 3.143 TRB*)	4.400 TRB/año (*Esp. 3.143 TRB*)	3.500TRB/año
Cerqueros y palangreros	40[1044] (*Esp. 20*)	40 *(Esp. 20)*	23 *(Esp. 10)*	23 *(Esp. 10)*	28
Atuneros cañeros	36 (*Esp. 25*)	30 (*Esp. 31*)	14 *(Esp. 10)*	14 *(Esp. 10)*	12
Contrapartida	10.200.000 €	7.260.000[1045]	4.550.000	4.450.000	6.200.000

acogida de los nacionales guineanos en los centros de sus Estados miembros y pondrá a tal fin a su disposición becas de estudio y de formación en las diversas disciplinas científicas, técnicas y económicas relativas a la pesca.

[1038] Las dos partes convienen en que la mejora de la cualificación y de los conocimientos de las personas empleadas en la pesca marítima constituye una condición esencial para el éxito de su colaboración. A tal fin, la Comunidad facilitará la acogida de los nacionales de Guinea Bissau en los centros de actividad de sus Estados miembros y con este objetivo pondrá a su disposición becas de estudio y de formación en las diversas disciplinas científicas, técnicas y económicas relacionadas con la pesca, hasta un límite de diez becas de una duración de tres años o su equivalente anual.

[1039] Decisión del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se fijan las modalidades de concesión a Guinea Bissau.

[1040] Reglamento (CE) Nº 829/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004; Decisión 2001/179/CE; y Decisión 2001/179/CE.

[1041] Reglamento (CE) Nº 1491/2006 del Consejo de 10 de octubre de 2006 y Decisión del Consejo de 4 de diciembre de 2007.

[1042] Decisión del Consejo COM (2011) 603 final.

[1043] Decisión del Consejo COM (2012) 256 final. Protocolo suspendido por el golpe de Estado del 12 de abril de 2012.

[1044] Debe ser entendido como un máximo de barcos portadores de licencia por período mensual debido al sistema de atribución de licencias.

[1045] Las medidas de ayuda en el sector de la pesca previstas en el art. 4 del Protocolo y en la Decisión de 26.02.2001 y los recursos financieros se reprogramaron basándose en los principios siguientes: i) financiación de un programa científico destinado a mejorar los conocimientos pesqueros y el seguimiento de la situación de los recursos en Guinea Bissau, y el funcionamiento del laboratorio de investigación aplicada a la pesca; ii) ayuda institucional al Ministerio responsable de la pesca incluida la asistencia técnica para la puesta en marcha de las medidas mencionadas así como la financiación de becas de estudio y formación práctica en las distintas disciplinas científicas, técnicas y económicas relacionadas con la pesca; estas becas podrán utilizarse igualmente en cualquier Estado vinculado a la Comunidad por un acuerdo de cooperación. A petición de las autoridades de Guinea Bissau, una parte de esta cantidad podrá destinarse a sufragar los gastos de participación en reuniones internacionales o cursos relacionados con temas pesqueros, así como a la organización de seminarios sobre la pesca en Guinea Bissau; iii) ayuda a las inversiones en el sector de la pesca artesanal; iv) vigilancia marítima, incluida la posibilidad de sufragar la instalación de un sistema de seguimiento vía satélite (VMS) de los buques de pesca. Por último, véase el Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la prórroga del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la CEE y el Gobierno de la República de Guinea Bissau relativo a la pesca en aguas de Guinea Bissau durante el período comprendido entre el 16.06.2006 y el 15.06.2007, en virtud

financiera anual					
Importe específico: política sectorial de pesca	--	--	2.950.000[1046]	2.950.000	3.000.000[1047]
Apoyo sistema sanitario y fitosanitario de la pesca	--	--	500.000	500.000	--
Derechos humanos y principios democráticos	No establecido	No establecido	No establecido	Si	Si[1048]
Cláusula de exclusividad a los países UE	No[1049]	No	Si[1050]	Si	Si[1051]
Cláusula de exclusividad a países no miembros de la UE	No	No	No	No	No
Regulación sobre embarcaciones de apoyo	--	--	--	--	Si[1052]
Regulación sobre	--	--	--	Si[1053]	Si[1054]

del cual se prorroga el régimen aplicable desde el 16.05.2004 por dicho período, donde la contrapartida financiera de la Comunidad relativa al régimen provisional será igual al importe previsto en el art. 3 del Protocolo revisado (7.260.000 EUR).

[1046] Decisión del Consejo COM (2011) 604 final de 4.10.2011.

[1047] No existen garantías de que el destino de la ayuda sea el apoyo a la política del sector pesquero, aunque si se evidencian algunos avances en este tema.

[1048] Suspendido conforme al artículo 9 del Acuerdo Cotonou y reanudado el 16.10.2014.

[1049] Un ejemplo es el Acuerdo de FEDERPESCA ya comentado.

[1050] De acuerdo con el apartado 3º del Acuerdo: "en aplicación del artículo 6 del Acuerdo, los buques que enarbolen pabellón de un Estado miembro de la Unión Europea únicamente podrán realizar actividades pesqueras en las zonas de pesca de Guinea Bissau si están en posesión de una licencia de pesca expedida al amparo del presente Protocolo y según las disposiciones que figuran en los anexos del mismo".

[1051] Según el artículo 1.3, en aplicación del artículo 6 del Acuerdo, los buques que enarbolen pabellón de un Estado miembro de la Unión Europea únicamente podrán realizar actividades pesqueras en las zonas de pesca de Guinea Bissau si están en posesión de una licencia de pesca expedida al amparo del presente Protocolo y según las disposiciones que figuran en los anexos del mismo. Además, el ANEXO I. Sección 1. "Solo los buques que reúnan los requisitos necesarios podrán obtener una licencia para pescar en la zona de pesca de Guinea Bissau".

[1052] Según el apartado 10 del Anexo I de la Decisión del Consejo, relativa a la firma y a la aplicación provisional del Protocolo acordado entre la UE y Guinea Bissau, establece en referencia a las embarcaciones de apoyo: "A petición de la UE, Guinea Bissau autorizará a los buques de la UE en posesión de una autorización de pesca a estar asistidos por embarcaciones de apoyo. Dichas embarcaciones deberán enarbolar el pabellón de un Estado miembro de la UE o pertenecer a una empresa de la UE, y no podrán estar equipados para faenar. Guinea Bissau elaborará la lista de embarcaciones de apoyo autorizadas, comunicándola sin demora a la autoridad nacional encargada del control de la pesca y a la UE. Las embarcaciones de apoyo deberán poseer una autorización a tal efecto, emitida conforme a la legislación de Guinea Bissau".

[1053] Tal como establece el apartado 11 del Anexo I de la Decisión del Consejo, sobre trasbordos: "Los buques de la Unión que deseen efectuar un transbordo de capturas en aguas de Guinea Bissau efectuarán esta operación en la rada de los puertos de Guinea Bissau. Los armadores de estos buques deberán notificar al Ministerio, con al menos 24 horas de antelación, la siguiente información: i) el nombre de los buques pesqueros que vayan a efectuar el transbordo; ii) el nombre del carguero transportador; iii) las toneladas, por especies, que se vayan a transbordar; y iv) el día del transbordo. El transbordo se considerará una salida de la zona de pesca de Guinea Bissau. Por tanto, los buques deberán entregar a las autoridades competentes las declaraciones de las capturas y notificar su intención de continuar faenando o de salir de la zona de pesca de Guinea Bissau. En la zona de pesca de Guinea Bissau estará prohibida cualquier operación de transbordo de capturas que no esté contemplada en los puntos anteriores. Todo aquel que infrinja esta disposición se expondrá a las sanciones establecidas en la legislación de Guinea Bissau vigente en la materia".

[1054] La citada Decisión también contempla en el Capítulo V del Anexo I, las descripciones para efectuar desembarques y transbordos, especialmente**: "**1. El capitán de un buque de la UE que desee desembarcar en un puerto de Guinea Bissau, o transbordar capturas efectuadas en la zona de Guinea Bissau, deberá notificar a Guinea Bissau, al menos 24 horas antes del desembarque o del transbordo: a) el nombre del buque pesquero que debe desembarcar o transbordar; b) el puerto de desembarque o de transbordo; c) la fecha y hora previstas para el desembarque o el transbordo; d) la cantidad de cada especie que se va a desembarcar o a transbordar; e) en caso de transbordo, el nombre del buque receptor. 2. En caso de transbordo, el capitán deberá asegurarse de que el buque receptor sea titular de una autorización concedida por las autoridades competentes

desembarcos y trasbordos					
Regulación sobre embarque de marineros	--	--	--	Si[1055]	Si[1056]
Capturas accesorias	--	--	--	Si[1057]	Si[1058]
Fomento de una pesca sostenible y responsable en las	--	--	--	--	Si[1059]

para tal operación. 3. La operación de transbordo deberá efectuarse en la rada de un puerto de Guinea Bissau. Queda prohibido el transbordo en el mar. 4. El incumplimiento de estas disposiciones implicará la aplicación de las sanciones previstas a tal efecto por la legislación de Guinea Bissau".

[1055] El Capítulo V del Anexo I de la Decisión del Consejo, dedicado al embarque de marineros dice: "los armadores a los que se hayan concedido las licencias de pesca previstas en el Acuerdo contribuirán a la formación profesional práctica de los nacionales de Guinea Bissau y a la mejora del mercado del trabajo, en las condiciones y con los límites siguientes: 1. Cada armador de un arrastrero se comprometerá a dar empleo a: i) tres marineros en los buques de tonelaje inferior a 250 TRB; ii) cuatro marineros, en los buques de tonelaje comprendido entre 250 TRB y 400 TRB; iii) cinco marineros en los buques de tonelaje comprendido entre 400 TRB y 650 TRB; y iv) seis marineros en los buques de tonelaje superior a 650 TRB". 2. Los armadores harán lo posible por embarcar a más marineros de Guinea Bissau. 3. Los armadores elegirán libremente a través de sus representantes a los marineros que vayan a embarcar en sus buques. 4. El armador o su representante comunicará al Ministerio los nombres de los marineros de Guinea Bissau enrolados a bordo del buque en cuestión, indicando su puesto en la tripulación. 5. A los marineros enrolados en buques de la UE les será aplicable de pleno derecho la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los principios y derechos fundamentales del trabajo. Se trata, en particular, de la libertad de asociación y del reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores y de la eliminación de la discriminación en materia de empleo y profesión. 6. El salario de los marineros de Guinea-Bissau correrá a cargo de los armadores. El salario se fijará antes de la expedición de las licencias y de común acuerdo entre los armadores o sus representantes y las autoridades de Guinea Bissau. No obstante, las condiciones de remuneración de los marineros de Guinea Bissau no podrán ser inferiores a las aplicables a las tripulaciones de Guinea Bissau y, en ningún caso, inferiores a las normas de la OIT.

[1056] El capítulo IX del citado Anexo I hace referencia por vez primera a una regulación más completa sobre el embarque de marineros, concretamente: 1. Número de marineros que deberán embarcarse: 1.1 Durante el periodo de validez de su autorización de pesca, cada arrastrero de la UE embarcará marineros de Guinea Bissau dentro de los límites siguientes: i) cuatro marineros, si la capacidad del buque es inferior a 250 TRB; ii) cinco marineros, si la capacidad del buque se sitúa entre 250 y 400 TRB; iii) seis marineros, si la capacidad del buque se sitúa entre 400 et 650 TRB; y iv) siete marineros, si la capacidad del buque es superior a 650 TRB. 1.2 Los armadores de los buques de la UE procurarán embarcar un número más elevado de marineros de Guinea Bissau. 2. Libre elección de marineros: 2.1 Guinea Bissau mantendrá una lista indicativa de marineros cualificados para ser embarcados en los buques de la UE. 2.2 El armador, o su consignatario, podrá elegir de esa lista los marineros que embarcará, y notificará a Guinea Bissau su inscripción en el rol de la tripulación. 3. Contratos: 3.1 El contrato de empleo de los marineros se establecerá entre el armador o su consignatario y el marinero, eventualmente representado por su sindicato, en relación con Guinea Bissau. El contrato estipulará, en particular, la fecha y el puerto de embarque. 3.2 El contrato garantizará al marinero el beneficio del régimen de seguridad social que le sea aplicable en Guinea Bissau e incluirá un seguro de vida, enfermedad y accidente. 3.3 Los signatarios recibirán una copia del contrato. 3.4 Se reconocerán a los marineros de Guinea Bissau los derechos fundamentales del trabajo contenidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se trata, en particular, de la libertad de asociación, del reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva y de la eliminación de la discriminación en materia de empleo y profesión. 4. Salario de los marineros: 4.1 El salario de los marineros de Guinea Bissau correrá a cargo del armador. Quedará fijado antes de la entrega de la autorización de pesca y de común acuerdo entre el armador o su consignatario y Guinea Bissau. 4.2 El salario no podrá ser inferior al de las tripulaciones de los buques de Guinea Bissau ni a las normas de la OIT.

[1057] El capítulo IV del Anexo I del Acuerdo refleja: **"**El nivel de capturas accesorias de cada una de las pesquerías contempladas en el marco del Protocolo se establecerá de conformidad con la legislación de Guinea Bissau y se precisará ellas fichas técnicas por cada categoría".

[1058] Contemplado en las fichas del apéndice 6 del Acuerdo.

[1059] El artículo 3 del Acuerdo establece: 1. Las Partes establecerán, en el marco de la Comisión mixta prevista en el artículo 10 del Acuerdo, un programa sectorial plurianual y sus disposiciones de aplicación, en particular: a) las orientaciones anuales y plurianuales según las cuales se utilizará la contrapartida financiera a que se refiere el artículo 2, apartado 2, letra b); b) los objetivos que deben lograrse con carácter anual y plurianual para llegar finalmente a la instauración de una pesca sostenible y responsable, habida cuenta de las prioridades expresadas por Guinea Bissau en cuanto a la política nacional de pesca o las otras políticas que se vean afectadas o incidan en la instauración de una pesca responsable y sostenible; c) los criterios y procedimientos que deben utilizarse para permitir la evaluación de los resultados obtenidos, sobre una base anual. Este seguimiento no se venía haciendo en los anteriores Acuerdos. Actualmente no se han realizado criterios que midan su eficacia, con lo que no existe un plan de medidas que demuestre el seguimiento y control de los modelos de explotación pesquera. Tampoco existe una evaluación real de controles de descarga y descartes de los propios buques de pabellón de la UE y menos aún, de aquellos que no forman parte de la UE.

aguas de Guinea Bissau					
Cooperación científica en aras de una pesca responsable	--	--	--	Si[1060]	Si[1061]
Comité científico conjunto	--	--	--	Si[1062]	Si[1063]
Control	--	--	--	Si[1064]	Si[1065]
Suspensión y revisión del pago de la contrapartida financiera	--	--	--	Si[1066]	Si[1067]
Suspensión de la aplicación del Protocolo	Suspensión en 2004	--	--	Si[1068]	Si[1069]

Fuente: elaboración propia a partir de los acuerdos de pesca UE-GB

[1060] Vid. Artículo 4 del Acuerdo.

[1061] Según el artículo 4 del Acuerdo: "Ambas Partes se comprometen a impulsar una pesca responsable en la zona de pesca de Guinea Bissau, de acuerdo con el principio de no discriminación entre las diferentes flotas que faenan en esas aguas, y basada en los principios de gestión sostenible de los recursos pesqueros y de los ecosistemas marinos. Además, se comprometen a fomentar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) y del CPACO, así como la cooperación a escala subregional relativa a la gestión responsable de las pesquerías, en particular en el marco de la CSRP**.** Los ORP apenas tienen influencia e incidencia en el cumplimiento de este artículo.

[1062] Véase artículo 4 del Acuerdo.

[1063] Según el artículo 5 del Acuerdo: 1. El Comité científico conjunto estará compuesto por científicos, nombrados equitativamente por cada una de las dos Partes. Previa decisión de ambas Partes, la participación en el Comité científico conjunto podrá ser ampliada a observadores, en particular a representantes de organismos regionales de pesca, como el CPACO. 2. Las funciones del Comité científico conjunto se referirán, en particular, a las siguientes actividades: i) compilar los datos relativos al esfuerzo pesquero y a las capturas de las flotas nacionales y extranjeras que faenen en la ZEE de Guinea Bissau y capturen especies cubiertas por el presente Protocolo; ii) proponer, seguir o analizar las campañas de evaluación anuales que contribuyan al proceso de evaluación de las poblaciones y que permitan determinar las posibilidades de pesca y las opciones de explotación que garanticen la conservación de los recursos y de su ecosistema; y iii) sobre esta base, elaborar un informe científico anual sobre las pesquerías objeto del presente Acuerdo. Nota: Es dudosa la eficacia del Comité científico conjunto, por la falta de control de las capturas de flotas nacionales y extranjeras, así como el control de los barcos que operan en la ZEE y en el Mar Territorial. No existe un plan de anual de evaluación de poblaciones. Los informes científicos son escasos e incompletos.

[1064] Véase el capítulo 9 del Acuerdo.

[1065] Según el capítulo IX del Acuerdo, las inspecciones técnicas de los buques arrastreros de realizarán una vez al año y siempre que se produzcan cambios en el tonelaje o en la categoría de pesca que impliquen la utilización de tipos de artes de pesca diferentes, los arrastreros de la Unión deberán presentarse en el puerto de Guinea Bissau para someterse a las inspecciones previstas por la legislación vigente. Estas inspecciones se efectuarán obligatoriamente dentro de las 48 horas siguientes a la llegada a puerto del buque. Una vez superada la inspección, se entregará al capitán del buque un certificado que tendrá una validez igual a la de la licencia y se prolongará de facto para los buques que renueven su licencia durante el año. Este certificado deberá conservarse a bordo en todo momento. La inspección técnica servirá para controlar la conformidad de las características técnicas y de los artes de pesca que se hallen a bordo, así como para comprobar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la tripulación. Nota: el Estado rector del puerto no tiene recursos para el cumplimiento del Convenio SOLAS, no está ratificado por GB. Además, el coste que suponen un procedimiento de inspección hace inoperativo el cumplimiento de estos apartados.

[1066] Véase artículo 7 del Acuerdo.

[1067] El artículo 14 del Acuerdo establece que "La contrapartida financiera contemplada en el artículo 2 se podrá revisar o suspender previa consulta en el marco de la Comisión mixta cuando se cumplan una o varias de las siguientes condiciones: c) si la Unión Europea comprueba que en Guinea Bissau se vulneran aspectos esenciales y fundamentales de los derechos humanos y los principios democráticos según lo previsto en el artículo 9 del Acuerdo de Cotonou". No obstante, no se han establecido el alcance ni los criterios de medida en materia de derechos humanos y principios democráticos, lo que hace entrar en un entorno de ambigüedad a la hora de determinar su posible vulnerabilidad.

[1068] Vid. artículo 11 del Acuerdo.

[1069] Según lo establecido en el artículo 15 del Acuerdo "La aplicación del presente Protocolo podrá suspenderse a iniciativa de una de las Partes, previa consulta en la Comisión mixta, en caso de que se cumplan una o varias de las siguientes condiciones: c) cuando una de las Partes vulnere aspectos esenciales y fundamentales de los derechos humanos y los principios democráticos según lo previsto en el artículo 9 del Acuerdo de Cotonou". El acuerdo actual se mantuvo suspendido en aplicación del artículo 9 del Acuerdo de Cotonou hasta el 16.10.2014.

Durante el período 2004-2006, la UE llegó a considerar que la falta de control permitió la pesca ilegal, así como facilitar el acceso a distintos tipos de flotas extranjeras, lo que redundó en el agotamiento de los recursos y el uso débil de las posibilidades de acceso por los armadores europeos debido a la reducción de las capturas por unidad de esfuerzo (CPUE). Guinea Bissau argumentó al respecto que las actividades de SCV fueran llevadas a cabo y el valor de las capturas justificaba un incremento en la compensación financiera, tal como se recogió en el Acuerdo.[1070]

Posteriormente, sobre la base del mandato que había recibido del Consejo, la Comisión entabló negociaciones con Guinea Bissau con el fin de renovar el Protocolo del Acuerdo de colaboración el 17 de marzo de 2008. Como resultado de esas negociaciones, el 15 de junio de 2011 se rubricó un nuevo Protocolo, cuyas negociaciones se vieron retrasadas por las consultas que en ese mismo año se celebraron entre las partes en el marco del artículo 96 del Acuerdo de Cotonou. El nuevo Protocolo abarcaba un período de un año a partir del 16 de junio de 2011 y prorrogaba los términos del Protocolo anterior. Sin embargo, por vez primera se introducía la novedad de una cláusula que hace posible la suspensión del acuerdo en caso de que no se respeten los derechos humanos y los principios democráticos. El objetivo principal del Protocolo era mantener las posibilidades de pesca que se ofrecen a los buques de la UE dentro de los límites de los excedentes disponibles.[1071] La Comisión se había basado en los resultados de una evaluación a posteriori realizada por expertos externos y en los dictámenes del Comité Científico creado en el marco de dicho Acuerdo.[1072]

El protocolo 2012-2015 tenía por objetivo mantener la cooperación entre la UE y Guinea Bissau a fin de instaurar un marco de colaboración que favoreciera el desarrollo de una política pesquera sostenible y la explotación responsable de los recursos pesqueros en beneficio de ambas partes. La firma de este nuevo protocolo de pesca permitía a 57 buques españoles entre marisqueros, arrastreros, cefalopoderos, atuneros, cerqueros congeladores, palangreros de superficie y atuneros cañeros, faenar durante el período 2012-2015, y un incremento de la contrapartida financiera para Guinea Bissau fijada en 9.200.000 millones de euros al año. Sin embargo, como consecuencia del golpe de Estado surgido el 12 de abril de 2012, este protocolo se mantuvo suspendido hasta el 16 de octubre de 2014, fecha en la que entró en vigor un nuevo Acuerdo de pesca cuyo Protocolo mantiene una vigencia hasta 2017 bajo las mismas características que el anterior.[1073]

Sin embargo, es probable que la baja utilización de las posibilidades de pesca no satisfaga a ninguna de las partes: la UE, debido a que el pago de la compensación no parece estar en armonía con las necesidades reales de los armadores por los débiles ingresos derivados de sus actividades de pesca en la ZEE de Guinea Bissau, mientras que el gobierno de Guinea Bissau considera que los ingresos por el acceso a los recursos merecían una compensación superior a la del pago de las licencias. No obstante, tal como se puede ver en los dos cuadros anteriores, lo que si resulta constatable es que la adopción de los acuerdos se hace utilizando el criterio del TRB de la embarcación de pesca en lugar de fijar el límite admisible de captura (TAC) y

[1070] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial.

[1071] Excedentes que no están determinados en Guinea Bissau por falta de capacidades suficientes. Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera Adaptado.

[1072] Este Protocolo tiene como precedente el Reglamento (CE) No. 241/2008, sobre el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la UE y GB. DO L 75 de 18.3.2008, p. 49.

[1073] Vid. Bruselas, 5.6.2012 COM (2012) 260 final; Decisión del Consejo de 16 de octubre de 2014 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea Bissau. Decisión 2014/782/UE. DO L 328/1, de 13.11.2014; Protocolo aprobado por dicha Decisión. DO L 328/2 de 13.11.2014; y asignación de posibilidades de pesca aprobada mediante el Reglamento (UE) No. 1210/2014 del Consejo, de 16.10.2014. DO L 328 de 13.11.2014.

un reparto mediante cuotas. Esto pone de relieve que no existe correspondencia entre el TRB y la capacidad de captura de un barco de pesca, lo que puede asegurar un ilimitado volumen de captura. Tal como se verá en el apartado 3.1.2.5, mediante la aplicación de un método donde todo el mundo trata de capturar el máximo sin preocuparse como se encuentra el estado de los stocks.[1074] Los operadores sobre el terreno consideran que el método de cuantificación de las capturas es uno de los principales problemas que se plantean para la sostenibilidad ecológica del AAP.[1075]

7.4.1.2.2 La Compañía Nacional de Pesca de China

La Compañía Nacional de Pesca de China, conocida actualmente como Corporación Nacional de Pesca de China (CNFC), inició sus actividades de pesca en Guinea Bissau con la firma de un contrato de asistencia técnica, entre ambos Estados, de 4 de diciembre de 1987.[1076] En la práctica funciona como una sociedad mixta entre las empresas estatales de China representadas por la CNFC, con sede en Las Palmas, y el Ministerio de Pesca de Guinea Bissau. El sexto protocolo fue firmado con efectos del 1 de julio de 2006 por un período de cuatro años. Las posibilidades de pesca derivadas de estos protocolos se pueden ver en la siguiente tabla.

Tabla 11. Posibilidades de pesca según los acuerdos entre GB-CNCF

	Protocolo de 2002-2005	Protocolo de 2006-2010
Camaroneros	2.790 TRB/año con un límite de 14 barcos[1077]	2.790 TRB media/año con un límite de 14 barcos
Cefalópodos	1.990 TRB/año con un límite de 10 barcos	1.194 TRB media/año con un límite de 6 barcos
Arrastre (pescado)	398 TRB/año con un límite de 2 barcos	398 TRB media/año con un límite de 2 barcos

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

El protocolo de 2002-2005 no tenía ninguna compensación económica tal como se da en los acuerdos con la UE. La empresa debía realizar una serie de inversiones reembolsables, como la construcción de un edificio para el personal del Ministerio de Pesca; unidades de procesamiento para un Proyecto de Pesca Semi-industrial; y la asistencia técnica para el almacenamiento en frío. El proyecto disponía de una instalación frigorífica en tierra donde un número reducido de barcos descargan el pescado con el fin de aprovisionar el mercado nacional. Al mismo tiempo, la expedición de licencias y permisos de transbordo sirvió para pagar los préstamos pendientes de pago de más de 4 millones de USD.

El nuevo acuerdo con la CNFC proporcionaba dos buques pesqueros construidos en los años 90, con un valor estimado de 1,2 millones de USD; una donación de 0,25 millones de

[1074] Ibíd. DYWYNÁ DJABULÁ, A., op. cit., pp. 225 y 226; y KACZYNSKI, M.V., op. cit., pp. 17 y 24.

[1075] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau: en abril de 2007 a Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera; Mussa Mané, jefe de gabinete del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; Daniel Gomes, Ministro de Pesca y Economía Marítima; Ildefonso Barros, técnico del Proyecto de Ayuda al Sector de la Pesca (PASP); Inocencio Lopes, director del Centro de Formación de Bolama; Duarte Barbosa, capitán marítimo del Puerto de Bissau; o Malal Sané, Consultor jurídico del entonces Ministerio de Pesca y Economía Marítima. En abril de 2012 a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la actual Secretaría de Estado de Pesca.

[1076] Vid. KACZYNSKI, M.V. Novas Orientações de Política Pesqueira Nacional. Parte I. Avaliação e recomendações de política Pesqueira Frente aos Países Estrangeiros, Bissau, Projecto de Promoção e Apoio ao Comércio e Investimentos, 5 de Novembro, 1994, pp. 27 y ss. (documento no público, disponible en la Secretaría de Estado de Pesca de Guinea Bissau).

[1077] En la realidad debe ser entendido como un TRB medio por mes en un período de un año debido al sistema de concesión de licencias, o sea, para períodos de 3, 6 o 12 meses. Este aspecto fue corregido en el nuevo protocolo.

USD para el fortalecimiento institucional; la reparación de instalaciones de almacenamiento de frío y un grupo generador del Proyecto Semi-industrial de Pesca en un valor indeterminado; descarga de 34 toneladas de pescado al año por cada titular de licencia de embarcación; y un descuento del 50% sobre la deuda contraída por el Gobierno de Guinea Bissau en el protocolo anterior, por un total de aproximadamente 2 millones de USD.[1078]

Por otra parte, los buques camaroneros con licencia chinos son conocidos por pescar peces de aleta en lugar de hacer uso de las licencias otorgadas para el langostino. Este tipo de licencias suelen tener unas limitaciones mínimas, siendo los tamaños de las mallas más pequeñas en comparación con otros tipos de pesca, y de no tener restricciones en cuanto a la captura de pescado accesorio. Aprovechándose de las ventajas de este tipo de licencias y el interés específico en capturar peces pequeños, los operadores chinos tienden a comprar licencias para la pesca de langostino en lugar cualquier otro tipo de licencias.[1079]

Al igual que las flotas europeas, los gerentes de la CNFC no están satisfechos con los resultados de las operaciones de pesca en los últimos años, y han denunciado pérdidas de 7 millones de USD en 2006. El aumento de los costes de producción (por ejemplo, incremento en el precio del diésel de 180 USD/ton en 2000 a 760 USD/ton en 2006), la disminución de las capturas y los precios estables del pescado han sido las causas principales de las pérdidas. La disminución de las capturas se estimaba que era debido al aumento de los acuerdos de pesca. En consecuencia, la compañía modificó su estrategia de pesca y exploró la posibilidad de capturar pequeñas especies pelágicas con cerqueros. Los resultados están siendo analizados y más buques pueden ser asignados a estas operaciones en el futuro.[1080]

Normalmente no hay operaciones post captura en Guinea Bissau, excepto la inspección anual. Los transbordos se llevan a cabo en alta mar, así como el suministro de combustible por medio de una nave nodriza. La reparación de buques se realiza en Dakar, Las Palmas y Cabo Verde. El tamaño del puerto y del muelle de Bissau, la falta de capacidad de almacenamiento en frío y la calidad de los servicios básicos (como la falta de presión en el agua) son considerados como limitaciones importantes. La descarga de pescado en el mercado local se lleva a cabo de forma marginal cada tres meses.[1081] El operador chino apunta a los mercados europeos, chino, japonés, y a otros países africanos, y marginalmente al mercado local. Después del transbordo, la descarga de pescado se realiza en Las Palmas para el mercado de la UE, y en Camerún, Nigeria, Costa de Marfil y Liberia para el mercado africano. El último Acuerdo entre Guinea Bissau y la China National Fisheries Corporation (CNFC) abarcaba el período de 28 de junio de 2010 a 28 de junio de 2014.[1082]

Desde una perspectiva general, China es el mayor productor mundial de pescado y líder en la exportación de productos pesqueros. En los últimos años ha experimentado un crecimiento espectacular de consumo de pescado per cápita. África es la región donde la flota

[1078] Según el Plan estratégico de Guinea Bissau, los mismos barcos constituyen pagos por infracciones de pesca (pesca sin licencia) detectados en 7 arrastreros en marzo de 2006. Las multas iniciales propuestas eran de un total de 2.450.000 US$. Los términos y condiciones de las licencias se estipula también que 5.500 USD deben ser pagado por buque/año para el coste del programa de observadores; reclutar tripulación guineana con un salario mensual de 320 USD incluida la seguridad social y los seguros, el número de tripulantes dependiendo del tamaño del buque: 3 para TRB inferior a 250; 4 para TRB entre 250 a 400; 5 para TRB mayor de 400. El valor de las licencias depende de la especie objetivo y la duración de las licencias, y no se han ajustado en el último protocolo. El uso de las posibilidades de pesca es alto dado que las licencias se compran para un año, o se renuevan regularmente para cada buque. Plan Estratégico de Desarrollo de Pesca, 2008, op. cit.

[1079] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

[1080] Entrevista con la dirección de la CONAPEMAC en abril de 2007.

[1081] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera; Mussa Mané, jefe de gabinete del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; y Duarte Barbosa, capitán marítimo del Puerto de Bissau.

[1082] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

china extrae las mayores capturas.[1083] La incertidumbre de las estimaciones de captura es relativamente alta, dadas las limitaciones inherentes a los datos obtenidos. Sin embargo, una estimación sobre el potencial de pesca INDNR realizada por la flota china en África muestra que alrededor de 2,5 millones de toneladas por año, pueden proceder de descargas no declaradas. Del mismo modo, el destino de las capturas no está claro, aunque hay indicios de que algunas de ellas terminan en los mercados internacionales, especialmente en la UE. La presencia de China está aumentando cada vez más en África Occidental y las actividades de pesca INDNR son la principal causa de preocupación, debido a la dependencia de los países costeros de los acuerdos contraídos con este país.[1084]

África Occidental ha sido una zona de pesca importante para la flota pesquera china. Los primeros acuerdos de pesca firmados en las etapas iniciales de desarrollo de los países costeros fueron Guinea Bissau y Guinea. En la actualidad, los acuerdos de pesca entre China y los Estados costeros de África implican un total de 17 países, con un predominio de los países de África Occidental. La mayor parte de las pesquerías son de arrastre demersal dedicadas a la captura de especies como la sepia, pulpo, camarón blanco y tigre, corvinas, o lenguado, entre otras.[1085] La flota china extrae aproximadamente 2,9 millones de toneladas por año en África Occidental, y la pesca de arrastre es el método dominante.[1086] La CNFC tiene bases establecidas en diferentes países de África Occidental para apoyar sus operaciones (Marruecos, Senegal, Guinea, Sierra Leona, Ghana, Gabón y Nigeria) y ha creado dos fábricas, una en Dakar y la otra en Nouadhibou, ambas aprobadas para poder exportar a los mercados de la UE y de EEUU. Además, también ha establecido operaciones e instalaciones de procesamiento en Las Palmas y Madrid. Los buques operan en diversos países de la región en virtud de acuerdos bilaterales y acuerdos del tipo "joint venture".[1087]

Sin embargo, el elevado volumen de pesca INDNR efectuada por la flota china en África Occidental, parece sorprendente. La práctica de este tipo de pesca tiene un efecto negativo en la economía local y el medio ambiente de los países costeros afectados, cuyos gobiernos tienen claras limitaciones de organización y gobernanza de la pesca, así como limitadas capacidades para recopilar información sobre la pesca INDNR, o la dependencia de los préstamos y proyectos de ayuda en virtud de los acuerdos de pesca mantenidos con China.[1088] Además, un aspecto en el que hay unanimidad, es la falta de transparencia en sus acuerdos de pesca. Por tanto, la UE debe liderar la transparencia de los acuerdos de pesca de la UE y alentar a China, y otros países que hagan lo mismo. En este sentido, existe una creciente preocupación con respecto a la forma en como China celebra acuerdos de pesca con terceros países y las consecuencias posteriores derivadas de ellos. Este país generalmente ofrece al

[1083] Según un estudio del Parlamento Europeo, hay que añadir a ese volumen de capturas aproximado una oscilación de ± 690 000 t debido a su incertidumbre sobre las estimaciones de capturas. Después de África, le sigue de orden de importancia: Asia con 1,0 millones de t/año (± 241.000 t), Oceanía con 198.000 t/año (± 31.000 t), Centro y Sur América con 182.000 t/año (± 53000 t) y la Antártida con 48.000 t/año (± 26.000). Vid. EUROPEAN PARLAMENT. The role of china in world fisheries study. Directorate General for Internal Policies. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Study, Fisheries, 2012, p. 11. This document is available on the Internet at: http.//www.europarl.europa.eu/studies.

[1084] Ibíd., pp. 12-14.

[1085] OCEANIC DEVELOPEMENT AND MEGAPESCA. Specific convention nº 27: Ex-post evaluation of the current protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the European Community and Guinea Bissau and analysis of the impact of the future protocol on sustainability including ex-ante evaluation. Contrat cadre FISH/2006/20; DG MARE. European Commission, 2010.

[1086] Vid. EUROPEAN PARLAMENT. The role of china in world fisheries study, op. cit., p. 38.

[1087] Ibíd., pp. 39-40. Pueden además dos enlaces web al respecto: www.cnfc-cn.com; www.cnfc.com.cn.

[1088] Vid. AGNEW, D.J., PEARCE, J., PRAMOD, G., PEATMAN, T., WATSON, R., BEDDINGTON, J.R., PITCHER, T.J. Estimating the worldwide extent of illegal fishing. PloS ONE 4:e4570, 2009; CULLIS-SUZUKI, S., PAULY, D. Failing the high seas: A global evaluation of regional fisheries management organizations. Marine Policy 34, 2010, pp. 1036-1042; y STANDING, A. Corruption and industrial fishing in Africa, U4 Issue 2008:7, Anti- Corruption Resource Centre, 2008 Available at: http://www.u4.no/publications/corruptionand-industrial-fishing-in-africa.

Estado costero contrapartidas en forma de créditos a la exportación, programas de ayuda o líneas de financiación, independientemente de las necesidades reales del país receptor. Esto genera importantes consecuencias para la UE al crearle dificultades para negociar sus propios acuerdos de pesca con esos países, ya que ahora cuentan con la posibilidad de asegurar un trato fácil con China, en lugar de considerar las condiciones de la UE por ser demasiado exigentes. A pesar de esto, China ha conseguido dar pasos para cumplir con los requisitos de pesca INDNR de la UE mediante la notificación a la autoridad competente de la Comisión Europea y se esperan llevar a cabo acciones específicas con el objetivo de desarrollar la cooperación entre la UE y China en el marco del Reglamento de pesca INDNR de la UE.[1089]

7.4.1.2.3 Senegal

Además de los buques europeos y chinos existe un gran número de pequeñas embarcaciones extranjeras pescando en aguas de Guinea Bissau. Trescientas de ellas estaban cubiertas por un Acuerdo de pesca entre Senegal y Guinea Bissau para el período 2006-2007 y también ofrecía posibilidades de pesca a 33 buques industriales. Este Acuerdo bilateral de pesca entre ambos países fue firmado el 22 de diciembre de 1978, a pesar de que el protocolo de dicho acuerdo no se firmó hasta noviembre de 1995. Este protocolo fue revisado y elaborado para facilitar, entre otras cosas, la formación de una zona de pesca compartida para ser explorada por ambos países. Sin embargo, el acuerdo era muy favorable para Senegal debido a la debilidad de la flota guinéense. Debido a ello, fueron tomando forma los siguientes protocolos: i) Protocolo de Acuerdo relativo a la organización y funcionamiento de la Agencia de Gestión y de Cooperación entre la República de Senegal y la República de Guinea Bissau de 2 de mayo de 1997; ii) Protocolo de Acuerdo relativo a la gestión y explotación de los recursos haliéuticos de la Zona Marítima Común, entre la Agencia de Gestión y Cooperación, Guinea Bissau y Senegal de 18 de diciembre de 1997; y iii) Protocolo de Acuerdo relativo a la cooperación de las operaciones de fiscalización de la pesca en la Zona Marítima Común, entre la Agencia de Gestión y de Cooperación, Guinea Bissau y Senegal de 18 de diciembre de 1997.[1090]

Tabla 12. Posibilidades de pesca en el marco del acuerdo Guinea Bissau-Senegal

Tipo de licencia	Protocolo inicial 2001-2006
Camaroneros	1.200 TRB y 6 barcos
Embarcaciones cefalópodos	1.200 TRB y 6 barcos
Arrastre para pescado de aleta	2.000 TRB y 10 barcos
Pelágicos (pequeños)	1.000 TRB y 1 barco
Atún (vara y liña)	10 barcos
Canoas artesanales	300

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

7.4.1.2.4 Cabo Verde

Existe un acuerdo de reciprocidad de pesca entre Guinea Bissau y Cabo Verde para 10 buques industriales, aparentemente sin compensación, en la modalidad de vara y caña para la pesca de atún, comprados en el 2005-2006 por Cabo Verde con fondos del Banco Asiático de Desarrollo. Los acuerdos mantenidos entre ambos países son en base al Protocolo del Acuerdo de cooperación en materia de pesca entre Cabo Verde y Guinea Bissau de 20 junio

[1089] Vid. EUROPEAN PARLAMENT. The role of china in world fisheries study, op. cit., pp. 78-79; y EUROPEAN PARLIAMENT. Working Document on combating illegal fishing at the global level - the role of the EU, 2011, p. 5.

[1090] Entrevista realizada en abril de 2012 a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca; y Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

1995, y el Protocolo relativo a la coordinación de las operaciones de vigilancia de la pesca y de persecución marítima de 5 mayo de 2005.[1091]

En base a estos acuerdos, las autoridades de cada uno de estos países conceden mutuamente autorizaciones de pesca a buques nacionales o fletados por armadores pertenecientes a ambos Estados hasta un límite de 10 barcos de pesca industrial por año.[1092] A pesar de estar basado en un acuerdo de reciprocidad, los armadores de los buques de pesca están obligados al pago de las tasas en vigor en los respectivos Estados y de las contribuciones para un fondo de gestión de los recursos pesqueros, en contrapartida de la concesión de la licencia de pesca.[1093] Además de este acceso mutuo, el acuerdo prevé algunas actuaciones conjuntas, tales como: el intercambio de experiencias en el dominio de la gestión de los recursos pesqueros; facilidades de acceso de estudiantes a las instituciones de formación de ambos países; y operaciones conjuntas de control, inspección y vigilancia de la pesca y la seguridad en el mar.[1094]

7.4.1.2.5 Problemáticas que presentan los acuerdos bilaterales de pesca

En el marco de los acuerdos bilaterales de pesca entre Guinea Bissau con la UE y la CNFC se produce una doble aportación de fondos. Por una parte, el Estado tercero (o la UE) paga una compensación financiera y compensaciones complementarias. Por otra, el armador que opera con sus buques en el marco del acuerdo, paga la cantidad correspondiente al valor de la tasa por la licencia. A pesar de las ventajas que este tipo de acuerdos aportan a ambas partes contratantes, se ha señalado que Guinea Bissau se encuentra en la parte más perjudicada de este tipo de acuerdos. Ante ello, como razones principales están la inexperiencia de sus negociadores a la hora de formalizar los acuerdos de pesca y la aplicación del TRB como criterio para la determinación de las posibilidades de pesca.[1095]

En el primer caso, según el estudio realizado por KACZYNSKI a finales de los años 90 del siglo pasado, Guinea Bissau pierde mucho con la concesión a la UE y, en general, a los países terceros, con el derecho de acceso a los recursos en su ZEE. La contrapartida del dinero recibido por el derecho de acceso es insignificante en relación al valor comercial de las capturas autorizadas. A modo de ejemplo, Dywyná Dajabulá muestra un resumen de este estudio resaltando que el valor de una licencia pagada por los barcos camaroneros, apenas equivale al 4% del valor comercial del langostino capturado y que el valor de la licencia del atún es inferior al 1% de su valor comercial. Por otra parte, China, el segundo socio de Guinea Bissau, paga por la licencia de pesca, tanto en dinero como en especie, un valor que equivale al 8,2% del valor comercial de la captura. Con todo ello, este país recibe en contrapartida al

[1091] Según datos facilitados por la SEP.
[1092] Artículo 2 del Protocolo.
[1093] Ibíd., artículo 3.
[1094] Ibíd., artículos 11 y 13.
[1095] Vid. KACZYNSKI, M.V. Novas Orientações de Política Pesqueira Nacional. parte I. Avaliação e recomendações de política Pesqueira Frente aos Países Estrangeiros, Bissau, Projecto de Promoção e Apoio ao Comércio e Investimentos (TIPS), op cit., pp. 25 y ss., y DYWYNÁ DJABULÁ, A. A pesca na Guiñé-Bissau: Retrato Fiel da Convenção de Montego Bay. Instituito Português de Apoio ao Desenvolvimento, Bissau, 2010, pp. 222 y ss.; y entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril y mayo de 2007, a Cirilo Vieira, director General de Pesca Industrial; Virginia Pires Correia, directora General del Centro de Investigación Pesquera; Mussa Mané, jefe del gabinete del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; Daniel Gomes, Ministro de Pesca y Economía Marítima; Ildefonso Barros, técnico del Proyecto de Ayuda al Sector de la Pesca (PASP); Inocencio Lopes, director del Centro de Formación de Bolama; Hugo Nossoliny Vieira, director General de Pesca Artesanal; Duarte Barbosa, capitán marítimo del Puerto de Bissau; o Malal Sané, consultor jurídico del entonces Ministerio de Pesca y Economía Marítima. En abril de 2012 a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca y Paulo Baranção, director de la FISCAP.

pago de las licencias, una cantidad aproximada al 17% del valor comercial de las capturas. Sin embargo, la tendencia no parece haber mejorado mucho en la actualidad.[1096]

En este sentido, existen valoraciones críticas en relación a las compensaciones recibidas por Guinea Bissau en base a los acuerdos de pesca. De hecho se afirma que en dichos acuerdos es importante para el Estado ribereño conocer la potencialidad de sus recursos, el estado de sus stocks de peces y de su valor comercial. Con esta falta de información los técnicos negociadores de los países africanos y, en particular, de Guinea Bissau, no siempre disponen de suficiente información científica para poder negociar con criterios de igualdad con la otra parte del acuerdo. En el supuesto de tener alguna información no siempre se actúa con libertad a la hora de negociar los acuerdos. Debido a las dificultades financieras del país, los negociadores locales suelen sufrir presiones por parte del Gobierno para celebrar acuerdos que tengan como fin conseguir fondos económicos para satisfacer las urgentes necesidades de liquidez.[1097]

Por otra parte, la adopción de los acuerdos y la asignación de licencias de pesca, como consecuencia de estos acuerdos, se hace utilizando el criterio del TRB del buque de pesca en lugar de fijar un límite admisible de captura (TAC) y un posterior reparto mediante cuotas. La aplicación del método TRB resulta perjudicial para el control de la actividad pesquera de los barcos y para la sostenibilidad de los recursos. No existe ninguna correspondencia entre el TRB y la capacidad de captura de un barco de pesca. El criterio del TRB aplicado a la determinación de las posibilidades de pesca permite asegurar un ilimitado volumen de capturas, ya que el criterio establecido en los AAP es el tonelaje de registro en lugar de un tope de capturas por barco. Por tanto, el empleo del TRB es una mala medida para gestionar la capacidad de pesca real. Su uso es un método obsoleto de cálculo del esfuerzo pesquero que contraviene las recomendaciones internacionales dirigidas a promover la pesca sostenible.[1098] Los métodos basados en términos de TRB ya no se utilizan en las pesquerías de la UE como un medio para medir la capacidad de pesca o como una limitación del esfuerzo pesquero.[1099] Por tanto, el uso de este criterio es una de las formas más peligrosas de otorgar licencias a las flotas extranjeras en la ZEE de Guinea Bissau. Los socios de Guinea Bissau, principalmente la UE, siendo conscientes de ello, y con el pretexto de su simplicidad y facilidad de ejecución, demandan constantemente este método, porque usando el TRB sin ningún límite de captura pueden lograr mejores beneficios económicos del que debería Guinea Bissau como Estado costero. En una situación en la que se aplica el método del TRB, todo el mundo trata de capturar el máximo sin preocuparse como se encuentra el estado de los stocks.[1100]

Además, una cláusula en los nuevos acuerdos de pesca con la UE reconoce el poder potestativo de suspender la aplicación del Protocolo, en el caso de que Guinea Bissau falte al compromiso de promover una pesca responsable. Conforme a esta cláusula, y en la misma

[1096] Ibíd. KACZYNSKI, M.V., op. cit., pp. 25-31; y DYWYNÁ DJABULÁ, A., op. cit., pp. 223 y 224.

[1097] Ibíd. DYWYNÁ DJABULÁ, A., op. cit., p. 224. También se confirma esta información por medio de varias entrevistas realizadas en abril de 2007 en Bissau a Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Duarte Barbosa, capitán marítimo del Puerto de Bissau; o Malal Sané, consultor jurídico del Ministerio de Pesca y Economía Marítima.

[1098] Un informe de la UNEP explica que las estimaciones de las capturas se basan en los buques que existían hace 10 o 20 años, situación muy distinta actualmente al comprobar que los buques van pertrechados con equipos de detección y materiales de pesca más sofisticados, produciendo un mayor poder de pesca. Vid. UNEP. Integrated assessment of trade liberalization and trade-related policies – A country study on the fisheries sector in Senegal. New York and Geneva: United Nations, 2002, 80 pp.; y FAO. Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues. FAO Fisheries Technical Paper 386. Rome, FAO, 1999, 206 pp.

[1099] Vid. WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements – Technical Report, op. cit., pp. 27 y 28.

[1100] Estas valoraciones fueron contrastadas a través de varias entrevistas enumeradas al comienzo de este epígrafe y con las consultadas realizadas por DYWYNÁ DJABULÁ, A., op. cit., pp. 225 y 226; y KACZYNSKI, M.V., op. cit., pp. 17 y 24.

línea argumentativa que hace Dywyná Djabulá, la UE, en calidad de parte en el Protocolo, tiene el interés en explotar al máximo posible las ventajas que dicho acuerdo le proporciona. Sin embargo, una gestión no racional de los recursos por parte de Guinea Bissau que ponga en tela de juicio los parámetros del volumen de capturas establecidos en los planes de gestión pesquera es susceptible de generar una saturación de los stocks de los recursos debido a la sobreexplotación. Así, ante una situación de sobreexplotación, afectaría mayoritariamente a las especies de interés comercial para las flotas de la UE, razón por la cual, el esfuerzo de pesca se vería necesariamente reducido, influyendo en las posibilidades de pesca que el Protocolo confiere a la contraparte europea. Por tanto, el respeto por la gestión responsable de los recursos tiene mayor interés para la UE, como parte interesada en aprovechar el máximo posible las ventajas que el protocolo le confiere, de lo que supone para Guinea Bissau.[1101]

La consagración de esta cláusula pretende: en primer lugar, disuadir la tendencia política guinéense del recurso excesivo a los acuerdos y a las concesiones de licencias de pesca, con prejuicio al nivel del equilibrio ecológico deseable, usado como balón de oxígeno para suplir las necesidades del erario público. Así, la UE busca crear una mayor responsabilidad para Guinea Bissau en la gestión de sus recursos marinos. En segundo lugar, garantizar a la UE que, durante la vigencia del Protocolo, su interés no sea puesto en concurrencia con el de otros Estados terceros, que pretenden operar en la ZEE guinéense, de forma que pueda perjudicar las posibilidades de pesca que el Protocolo le proporciona.[1102]

Por último, el apoyo europeo a la política pesquera nacional por medio de los AAP prevé destinar 3 millones de euros a proyectos que promuevan una pesca sostenible a largo plazo en las aguas de Guinea Bissau. Además de ello, existe una contrapartida financiera anual de 6,2 millones de euros para el período 2015-2017. Sin embargo, existen dudas fundadas sobre el cumplimiento de las condiciones de los acuerdos por parte de Guinea-Bissau.[1103]

En el siguiente cuadro se puede ver el conjunto de acuerdos suscritos por Guinea Bissau con terceros países.

Cuadro 12. Acuerdos mantenidos con Guinea Bissau por terceros países

Acuerdos bilaterales de pesca	Acuerdo de 16 de octubre de 2014 relativa a la firma y a la aplicación del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau por un período de tres años (2014/782/UE).	En vigor
	Protocolo de Acuerdo concluido entre el Gobierno de la República de Guinea Bissau y la China National Fisheries Corporation para el período de 28 de junio de 2010 a 28 de junio de 2014.	En vigor
	Protocolo de Acuerdo relativo a la organización y funcionamiento de la Agencia de Gestión y de Cooperación entre la República de Senegal y la República de Guinea Bissau de 2 de mayo de 1997.	En vigor
	Protocolo de Acuerdo relativo a la gestión y explotación de los recursos haliéuticos de la Zona Marítima Común, entre la Agencia de Gestión y Cooperación, la República de Guinea Bissau y la República de Senegal de 18 de diciembre de 1997.	En vigor
	Protocolo de Acuerdo relativo a la cooperación de las	En vigor

[1101] Ibíd. DYWYNÁ DJABULÁ, A., op. cit., p. 228.
[1102] Ibíd. En cuanto a los Estados terceros se refiere principalmente China, que es el segundo mayor socio de Guinea Bissau, y que actúa en casi concurrencia con la UE.
[1103] Vid. SOCIEDAD SUECA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Informe. Un mar de injusticias y esperanzas. Los acuerdos de pesca de la UE en África Occidental. Estocolmo, Suecia, Átta. 45, 2009.

	operaciones de fiscalización de la pesca en la Zona Marítima Común, entre la Agencia de Gestión y de Cooperación, la República de Guinea Bissau y la República de Senegal de 18 de diciembre de 1997.	
	Protocolo de aplicación del Acuerdo de cooperación en el dominio de la pesca entre la República de Cabo Verde y la República de Guinea Bissau de 20 junio 1995.	En vigor
	Protocolo relativo a la coordinación de las operaciones de vigilancia de la pesca y de persecución marítima entre la República de Cabo Verde y la República de Guinea Bissau de 5 mayo de 2005.	En vigor
	Convención relativa a la determinación de las condiciones de acceso y de explotación de los recursos haliéuticos a lo largo de la costa de los Estados miembros de la Comisión Sub-Regional de la Pesca de 14 de julio de 1993.	En vigor

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

7.4.1.3 El ordenamiento jurídico marítimo-pesquero

En este apartado se revisa el nivel de incorporación interno del ordenamiento jurídico internacional y regional, así como el grado de creación de normativa interna en materia de pesca. A pesar de que la mayor parte de los instrumentos internacionales y regionales ya fueron examinados en los capítulos III y VI, en este epígrafe se trata de concretar y confirmar las conclusiones formuladas en los mismos. Para ello se realizan varias consultas en la Secretaría de Estado de Pesca y en la Dirección General de Marina Mercante de Guinea Bissau, a la vez que se efectúan diversas entrevistas al respecto.[1104]

El cuadro que se muestra a continuación representa el resumen de las entrevistas realizadas, organizando los resultados por grupos de instrumentos jurídicos, asignándoles una valoración sobre a nivel de reconocimiento en el derecho interno de Guinea Bissau.

Cuadro 13. Nivel de incorporación de las normas marítimo-pesqueras

Instrumento jurídico	Instrumentos jurídicos y legislación interna	Grado de cumplimiento
I. Instrumentos voluntarios de pesca	Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO de 1995	Figura en su ley de pesca pero sin desarrollar, ni aplicado en forma de medidas de ordenación.
	PAI-INDNR PAI-Capacidad PAI- Reducir capturas incidentales PAI- Conservación y ordenación tiburones	No está recogido en el derecho interno del país.
II. Conferencias y cumbres internacionales	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972	No está desarrollado en su derecho interno.
	La Declaración de Reikiavik de 2001	No reconocido en su derecho interno.
	La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible de 2002 y su Plan de Aplicación *(en especial el Capítulo 17)*	No mencionado en su derecho interno.
III. Instrumentos internacionales vinculantes relacionados con la pesca	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982	Figura como Estado Parte
	Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces	No figura como Estado Parte

[1104] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, abril de 2012, a Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo de Bissau; Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca; Antonio Tubento Domíngos, director del servicio de pesca artesanal; Duarte Barbosa, ex capitán marítimo de Bissau; Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Pesca Artesanal; y Paulo Baranção, director de la FISCAP adscrita a la Secretaría de Estado de Pesca.

	altamente migratorias (Acuerdo de Nueva York de 1995)	
	Acuerdo para promover el cumplimiento con las medidas internacionales de conservación y ordenación por buques pesqueros en alta mar (Acuerdo de Cumplimiento de 1993)	No figura como Estado Parte
	Acuerdo sobre el Estado rector del puerto para combatir la pesca INDNR (Acuerdo MER de 2012)	No figura como Estado Parte
	Convención sobre la Diversidad Biológica de 1992 (CDB 1992)	Figura mencionado en la exposición de motivos de la nueva Ley general de pesca, pero no como Estado Parte.
IV. Estándares internacionales en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación marina	Convenio internacional para prevenir la contaminación producida por los buques (MARPOL 1973 y su Protocolo de 1978)	Firmado 2011 (no ratificado)
	Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS 1974/78 y el Protocolo de 1988)	Firmado 2011 (no ratificado)
	Convenio internacional de formación, titulación y guardia para la gente del mar (STCW 78/95/2010 y su Código asociado)	No implementado
	Convenio internacional de líneas de carga (LL 1966 y el Protocolo de 1988).	No implementado
	Convenio internacional sobre el registro bruto de los buques (TONNAGE 1969)	No implementado
	Convenio internacional para prevenir los abordajes en el mar (COLREG 1972)	No implementado
	Convenio internacional de responsabilidad y compensación por contaminación marítima (CLC/FUND 92)	No implementado
	Convenio Internacional sobre dotación de la marina mercante (Convenio OIT 147)	No implementado
	Convenio internacional para la gente del mar (Conv. OIT 2007)	No implementado
	Código de la OMI para la investigación de siniestros y accidentes marinos	No implementado
	Autoevaluación para el cumplimiento por el Estado de abanderamiento (Resolución de la OMI A.881 (21)	No implementado
	Estado miembro Memorando de Entendimiento "ABUJA MOU"	No implementado
	Convenio internacional de facilitación de formularios para el transporte marítimo (Convenio FAL)	No implementado
	Registro de asistencia a reuniones técnicas de la OMI	No participa
	Cumplir con los requisitos de información de la OIT	No participa
V. Instrumentos internacionales de seguridad integrantes de la ordenación pesquera	Convenio de Torremolinos y Protocolo de Torremolinos, 2002 (*Marco jurídico internacional que se ocupa de la seguridad marítima de los barcos en el ámbito pesquero*)	No implementado
	Normas de formación, titulación y guardia para el personal de los buques pesqueros (Convenio de Formación STCW-95F)	No implementado
	Código de Seguridad para Pescadores y Buques Pesqueros (Código FAO-OIT-OMI)	No implementado
	Directrices de aplicación voluntaria para el proyecto, la construcción y el equipo de buques pesqueros pequeños (Directrices FAO-OIT-OMI)	No implementado
	Documento de orientación sobre formación y titulación del personal de los buques pesqueros (FAO/OIT/OMI)	No implementado
VI. Legislación nacional y local	Decreto-Ley 10/2011, de 7 de junio, General de la Pesca (*marco jurídico de la pesca de ámbito nacional*)	En vigor
	Ley 2/1985, de 17 de mayo, por la que establecen las líneas de base rectas a partir de las cuales es medida el largo del Mar Territorial	En vigor
	Ley 3/1985, de 17 de Mayo, por la que fija el ancho del Mar Territorial y de la Zona Económica Exclusiva a 12 y 200 millas marítimas respectivamente	En vigor
	Ley 8/2010, de 22 de junio, de la Guarda Nacional (*establece el régimen de funcionamiento de la guardia nacional para el control de los recursos pesqueros*)	En vigor
	Ley-marco de las Áreas Protegidas, aprobada por el Decreto-	En vigor

	Ley 3/1997 (*Determina el régimen jurídico de las áreas protegidas de Guinea Bissau*)	
	Decreto-Ley 9/1996, de 2 de julio de 1997, por el que crea el reglamento de la fiscalización marítima (*Establece el régimen jurídico de la inspección y vigilancia de las actividades marítimo-pesqueras dentro de las aguas soberanía de la jurisdicción de la República de Guinea Bissau*)	En vigor
	Decreto 24/2011, de 7 de junio, que regula la pesca artesanal (*marco jurídico específico de aplicación a la pesca artesanal dentro de las aguas interiores y el mar territorial*)	En vigor
	Circular 03/DGPI/96, sobre las nuevas dimensiones mínimas de las mallas de las redes de arrastre de los barcos industriales	En vigor
	Decreto 11/2000, por la que se crea el Parque Nacional del Grupo de Islas de Orango	En vigor
	Decreto 12/2000, por la que se crea el Parque Natural de los arrecifes del Rio de Cacheu.	En vigor
	Decreto 13/2000, por la que se crea el Parque Natural de las Lagunas de Cufada	En vigor
	Decreto 6-A/2000 de 23 de agosto, por la que se crea el Parque Nacional Marinho João Vieira Poilão	En vigor
	Decreto 8/2005 por la que se crea el Área Marina Protegida Comunitaria de las Islas de Formosa, Nago y Chediã (Ilha Urok)	En vigor
	Decreto 4/96 de 2 de Septiembre, por la que se establecen los principios generales de la política de gestión de los recursos haliéuticos	En vigor
	Despacho 06/99, de 22 de junio, sobre las condiciones relativas a las licencias de pesca artesanal	En vigor
	Despacho conjunto 2/2001, sobre las condiciones de acceso a los recursos haliéuticos de la ZEE por los barcos nacionales y extranjeros fletados	En vigor
	Despacho 38/GSEP/11 por la que establece la obligatoriedad de inspección técnica para los barcos que tengan abandonado la ZEE, de soberanía y jurisdicción de Guinea Bissau, por un período superior a 45 días	En vigor
	Reglamento de inspección de pescado, aprobado por el Decreto-Ley 09/2011, de 7 de junio (*Establece el marco jurídico de la inspección fitosanitaria del pescado*)	En vigor

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas y la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

A continuación se ordenan los tipos de instrumentos, otorgándoles una valoración resultante de: Muy buena; Buena; Aceptable; Marginal; o Inexistente, conforme a lo establecido en el anexo II. Los resultados relativos al nivel de implantación del ordenamiento jurídico marítimo-pesquero, con la excepción de la legislación interna, arrojan una valoración marginal. Estos resultados fueron corroborados con las personas entrevistadas, cuyo resumen puede verse en el siguiente cuadro.

Cuadro 14. Nivel de implantación del ordenamiento jurídico marítimo-pesquero

Tipo de instrumentos jurídicos	Valoración
I. Acuerdos voluntarios internacionales relativos a pesca	Marginal[1105]
II. Conferencias y cumbres internacionales	Inexistente[1106]
III. Instrumentos internacionales vinculantes relacionados con la pesca	Marginal[1107]

[1105] Los instrumentos voluntarios no figuran incorporados al derecho interno. Tan solo aparece mencionado el Código de Conducta en la exposición de motivos de la Ley 10/2011 de pesca de Guinea Bissau.

[1106] Las distintas Conferencias y Cumbres Internacionales relativas a la sostenibilidad de la pesca no figuran enunciadas en el derecho interno existente.

[1107] En cuanto a los instrumentos vinculantes relacionados con la pesca, tan solo figura ratificada la CONVEMAR y enunciado en la exposición de motivos de la Ley de pesca, la Convención sobre la Biodiversidad Marina. Esto demuestra un precario reconocimiento internacional en instrumentos tan importantes para la ordenación de la pesca en el país.

IV. Estándares internacionales en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación marina	Inexistente[1108]
V. Instrumentos internacionales de seguridad integrantes de la ordenación pesquera	Inexistente[1109]
VI. Legislación nacional y local	Aceptable[1110]

Fuente: elaboración propia

7.4.1.4 El grado de implantación de planes de ordenación pesquera

Para poder conocer el estado en que se encuentran definidas y aplicadas las medidas de ordenación pesquera en el país, se diseñó un grupo de preguntas clasificadas en cinco bloques para medir el grado de implantación de la ordenación pesquera en el país. Los datos resultantes tienen por finalidad comprobar el grado de cumplimiento, tanto en lo que se refiere a los requerimientos de los instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes, como a las necesidades internas del país. Una vez diseñado el conjunto de preguntas más adecuadas se organizaron varias entrevistas a los operadores principales en el proceso de ordenación.[1111]

A la calificación general resultante de cada bloque se asignó una valoración de: Muy buena; Buena; Aceptable; Marginal; Inexistente, tal como aparece reflejada en la entrevista I, del anexo II, y según el resultado que figura en el siguiente cuadro.

Cuadro 15. Nivel de aplicación de los planes de ordenación pesquera

Bloque 1. Régimen de ordenación	**Respuesta**
¿Los objetivos de la ordenación están bien establecidos, especificando las correspondientes ponderaciones?	Solo en la ley de pesca
¿Existen y están claramente documentados los reglamentos y normas del sistema de ordenación?	Marginal
¿El sistema de ordenación ha documentado una definición de «partes interesadas» en la pesquería?	No
¿El sistema de ordenación incluye suficientemente a los operadores pesqueros como partes interesadas para estimular una gestión responsable de los recursos?	Marginal
¿Existe un mecanismo de solución de controversias para afrontar las cuestiones de equidad de procedimientos y resultados?	No
¿Las pesquerías son objeto de controversias pendientes?	Si (GB-Senegal)
¿Se apoya la investigación para responder a cuestiones ecológicas como, los efectos de la pesca en el ecosistema y sobre daños al fondo marino?	No
¿La investigación apoya la ordenación y los procesos de adopción de decisiones?	Marginal
¿Las pesquerías cuentan con planes de ordenación bien desarrollados, que incluyan indicadores y puntos de referencia, tanto para la pesca industrial como para la pesca artesanal?	No
¿A nivel local la ordenación está basada en la comunidad?	No
¿En qué medida el régimen de ordenación está estructurado para garantizar una ordenación preventiva y sostenible? ***MARGINAL***	

Bloque 2. Adopción de decisiones	**Respuesta**
¿Las decisiones sobre ordenación y sus motivos están claramente documentados y disponibles?	No
¿Se ha considerado el asesoramiento científico sobre conservación de poblaciones, y se han justificado objetivos como los sociales?	Parcialmente
¿Existen ejemplos de aplicación y seguimiento de procedimientos de ordenación innovadores o	No

[1108] Los estándares internacionales en materia de seguridad marítima y prevención de la contaminación marina son cruciales para preservar la seguridad de las tripulaciones y las instalaciones que operan al amparo de los planes de ordenación pesquera. Sin embargo, su reconocimiento en el derecho interno es inexistente.

[1109] Ibíd.

[1110] En cuanto a la legislación nacional y local se ha considerado como aceptable desde el punto de vista de la creación normativa interna, sin embargo, su desarrollo y aplicación es marginal.

[1111] Además de las personas señaladas en el epígrafe 4.1.3, fueron entrevistadas: en abril de 2007, Virginia Pires Correia; directora general del Centro de Investigación Pesquera; Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Mussa Mané, jefe de gabinete del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros; Julio da Silva, jefe del área de reparto de Flota; Malam Mané, director del servicio de Apoyo al Desarrollo; Inocencio Lopes, director del Centro de Formación de Bolama; Adulai Robalo Embaló, coordinador del Centro de Formación de Bolama; Gabriel Seidi, jefe del departamento de Desarrollo del Centro Bolama; Issuf Ndong, armador de pesca artesanal; y Luís Méndes Pereira, jefe de Reparto, Divulgación y Tecnología del Pescado. En abril de 2012 a Henrique Antonio da Silva, director del CIPA; Gualdino Afonso Te, director del Gabinete de Estudios Pesqueros y Planeamiento; y Juan Cá, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros de Pesca Industrial.

experimentales, como por ejemplo regímenes de ordenación adaptativa?	
¿Las autoridades de nivel superior facilitan niveles inferiores de ordenación de pesquerías?	No
¿En qué medida el proceso de adopción de decisiones está estructurado para garantizar una ordenación sostenible? ***MARGINAL***	

Bloque 3. Evaluación	**Respuesta**
¿Se considera que los datos disponibles son de nivel suficiente?	No. Muy insuficientes
¿Realiza las evaluaciones un órgano científico oficialmente constituido que utiliza toda la información?	Sí. Insuficientemente
¿Se han identificado cuestiones pendientes que son causa de preocupación en relación con las evaluaciones (ej. calidad de los datos o la incertidumbre en la estructura del modelo)?	Sí. Parcialmente
¿En qué medida del proceso de compilación y evaluación de los datos está estructurado para garantizar una ordenación preventiva y sostenible? ***MARGINAL***	

Bloque 4. Legislación pesquera interna	**Respuesta**
¿Los planes de ordenación preventiva especifican los datos que han de compilarse y utilizarse para evaluaciones de poblaciones?	No
¿Se definen umbrales que ponen en marcha medidas acordadas previamente si la población o el medio ambiente se acercan o llegan a una situación crítica?	No
¿Existe una legislación que desaconseja prácticas despilfarradoras como arrojar al mar los descartes?	Sí. No se aplica
¿Cuándo es el caso, se establecen porcentajes admisibles de capturas incidentales?	No
¿En qué medida se aplican reglamentos que aseguren una ordenación preventiva y sostenible? ***MARGINAL***	

Bloque 5. Cumplimiento	**Respuesta**
¿Hay organismos identificables que hagan cumplir las normas?	Sí. Actuación débil
¿Perciben los operadores un riesgo real de que se detecte el engaño?	Sí
¿En qué medida se hacen cumplir los reglamentos para asegurar una ordenación preventiva y sostenible? ***MARGINAL***	

Fuente: elaboración propia a partir del Anexo 7 de FAO. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. Nº. 8. Roma, FAO, 2000.

Más del 90% de los resultados obtenidos de las entrevistadas realizadas, indican que el nivel de implantación de medidas de ordenación pesquera, en cumplimiento a lo estipulado en los instrumentos internacionales y en la legislación interna del país, es marginal. Del mismo modo, más del 90% de los resultados obtenidos de las entrevistas sobre al nivel de cumplimiento del Código de Conducta para la Pesca Responsable, en relación con la ordenación pesquera, confirman que dicho nivel de cumplimiento también es marginal.[1112]

En general, la mayoría de los entrevistados reconocen que adoptar el EEP resulta poco viable en Guinea Bissau, debido al alto coste que supone su puesta en funcionamiento y a la necesidad de una mayor familiarización por parte de los operadores que tengan que intervenir en el diseño y aplicación de dicho enfoque. También se reconoce que la ordenación pesquera artesanal, basada en la participación de las comunidades pesqueras locales y en técnicas de cogestión puede ser muy útil para el desarrollo de la pesca en el país. Por tanto, se concuerda con las conclusiones formuladas al respecto, en los capítulos II, V y VI de la parte teórica.

[1112] En referencia a la entrevista estructurada, diseñada en el anexo II.2. En ella se parte de una calificación sobre el nivel de implantación y/o cumplimiento de: 1. Inexistente; 2. Marginal; 3. Aceptable; 4. Buena; y 5. Muy buena. Para este tema fueron entrevistadas un total de 13 personas: en abril de 2007 a Cirilo Vieira, director General de Pesca Industrial; Virginia Pires Correia; directora general del Centro de Investigación Pesquera; Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros; Malam Mané, director del Servicio de Apoyo al Desarrollo; Inocencio Lopes, director del Centro de Formación de Bolama; Issuf Ndong, armador de pesca artesanal. En abril de 2012 a Henrique Antonio da Silva, director del CIPA; Juan Cá, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros de Pesca Industrial; Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo de Bissau; Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca; Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Pesca Artesanal; y Paulo Baranção, director de la FISCAP de la Secretaría de Estado.

7.4.1.5 Los espacios marítimos y el régimen jurídico de la pesca

7.4.1.5.1 Las zonas de pesca artesanal e industrial

Para Guinea Bissau, el régimen establecido por la CONVEMAR tiene un especial interés, dada su condición de Estado ribereño con un amplio espacio marítimo dotado de importantes recursos naturales. Debido a ello, la configuración geográfica de sus aguas la sitúan, en términos de diversidad y productividad, entre una de las más ricas de la costa de África Occidental. Tal es así, que la explotación de sus recursos pesqueros supone un aporte importante a la economía del país que lo podría convertir en una verdadera potencia pesquera.

Sin embargo, la CONVEMAR le otorga a este país la responsabilidad de hacer un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales en sus espacios marítimos. Para ello, llegó a promulgar la Ley 2/1985, de 17 de mayo de 1985, que fija el largo de su mar territorial en 12 millas, y la Ley 3/1985, de la misma fecha, que regula la ZEE. A los efectos de pesca, llegó a promulgar el Decreto-Ley 10/2011, de 7 de junio, general de pesca, que representa el marco jurídico para el conjunto de los espacios marítimos mencionados. En ella, adopta un modelo de división que, teniendo en cuenta la política de conservación y de protección de los recursos vivos, obedece a un criterio de potencia de las embarcaciones y medios de conservación. El modelo adoptado consiste en la división de los espacios marítimos en dos grandes zonas de pesca: la zona de pesca artesanal y la zona de pesca industrial. De acuerdo con esta división, la zona de pesca artesanal coincide con las aguas territoriales, mientras que la zona de pesca industrial está formada por la ZEE.

La legislación de Guinea Bissau, con el fin de dividir las zonas de pesca artesanal, trata de integrar las características naturales y geográficas de la costa en la ordenación interna de los espacios marítimos a los efectos de pesca.[1113] Con este propósito adopta un modelo de organización basado en la subdivisión de este espacio en tres zonas de pesca: las aguas interiores no marítimas, las aguas interiores marítimas y el mar territorial.

En primer lugar, las aguas interiores no marítimas corresponden a las redes fluviales y cuencas de agua dulce o salobre de los ríos, rías, estuarios, lagos, puertos artificiales y muelles que se encuentran hacia dentro de las respectivas líneas del cierre natural.[1114] Esta zona cubre una parte significativa de las aguas continentales del país.

En segundo lugar, las aguas interiores marítimas se sitúan entre las líneas del cierre natural de las desembocaduras de los ríos, rías, estuarios, lagos, puertos artificiales y muelles, y las líneas de base rectas a partir de las cuáles se mide el ancho del Mar Territorial.[1115] Este espacio coincide con los límites de las aguas interiores de Guinea Bissau. Esta zona, también conocida como zona insular, suele tener un ancho aproximado de 37 millas marítimas, lo que representa la zona de pesca artesanal más amplia del país. Esta zona incluye todas las aguas de la parte exterior del continente hasta los límites de la parte exterior de las islas de Bijagós más distanciadas del continente.

En tercer y último lugar, la zona del mar territorial conforma el espacio marítimo que se extiende, dentro de las fronteras marítimas nacionales, hasta doce millas marítimas, medidas a partir de las líneas de base rectas establecidas por la Ley 2/1985, de 17 de mayo, del mar territorial de Guinea Bissau. En otras palabras, esta zona comprende las aguas que van desde la parte exterior de las islas Bijagós, más apartadas del continente, hasta una distancia de 12 millas de ancho que las hacen coincidir con los límites del Mar Territorial del país.[1116]

[1113] Véase el artículo 4 y 8 del Reglamento de la Pesca Artesanal (RPA), aprobado por el Decreto 24/2011, de 7 de junio.
[1114] Reconocida en el artículo 4, apartado a) del RPA.
[1115] Ibíd., artículo 4, apartado b).
[1116] Ibíd., artículo 4, apartado c).

7.4.1.5.2 El régimen jurídico de la pesca

La definición de pesca artesanal contemplada en la Ley de pesca de Guinea Bissau, no suele diferir de las definiciones previstas en las respectivas legislaciones de la mayoría de los Estados parte de la Comisión Subregional de Pesca.[1117] La definición de pesca artesanal viene establecida en el artículo 4, apartado f), del Decreto 24/2011 de 7 de junio, de pesca artesanal, entendida como aquella practicada en los ríos, estuarios, zona insular y en el mar territorial por embarcaciones denominadas "canoas", propulsadas por remos o vela, o con motores de potencia igual o inferior a 60 CV, cuya eslora no exceda de 18 metros, y con medios de conservación que no van más allá del uso de hielo. El acceso a la explotación de los recursos en cada una de las tres zonas de pesca está limitado en función de la potencia de las embarcaciones. En la zona de las aguas interiores no marítimas están autorizadas las embarcaciones cuya potencia de motor no sea superior a 15 CV, en la zona interior marítima, la potencia del motor no será superior 40 CV, mientras que en el mar territorial el límite está en 60 CV.[1118]

En base a la definición legal de la pesca artesanal, destacan tres elementos característicos: el área de actuación, la potencia de la embarcación y la falta de instalaciones frigoríficas para la conservación de las capturas, limitando su autonomía. A partir de estos elementos se suele desarrollar todo el régimen jurídico de la pesca artesanal de Guinea Bissau. Por otra parte, la pesca industrial se practica exclusivamente en la ZEE por los buques cuya potencia propulsora es superior a 60 CV, provista de medios de conservación con almacenamiento del pescado a bordo.

Partiendo de estos tres elementos, el área de actuación de la pesca artesanal que comprende los ríos, estuarios, zona insular o el Mar Territorial, coincide con las denominadas aguas territoriales. De este modo, el área de actuación de la pesca artesanal comprende, en el orden jurídico de Guinea Bissau, una parte considerable de las aguas continentales (ríos y estuarios) y una parte de las aguas marítimas (aguas interiores y mar territorial). En términos prácticos, forma parte de la zona reservada a la pesca artesanal los diferentes ríos que recortan la parte continental del país, las aguas situadas entre la parte continental y el Archipiélago de Bijagós, así como las aguas situadas en la parte exterior de dicho archipiélago que van en dirección a la alta mar hasta una distancia de 12 millas marinas.

En cuanto a la potencia de la embarcación, la normativa pretende definir el tipo de barco autorizado al ejercicio de la pesca en este espacio marítimo-continental: embarcaciones tipo canoa, propulsados por remos o velas, o con motores de potencia igual o inferior a 60 CV. En este sentido, cuando la legislación hace referencia a las embarcaciones tipo "canoa" está mostrando el estado de bajo desarrollo de la pesca artesanal en este país. Además, el hecho de hacer una clasificación de embarcaciones a remos y otras a motor, permite hacer una diferencia entre dos tipos de pesca artesanal en Guinea Bissau: la pesca artesanal tradicional y la pesca artesanal más desarrollada.

La pesca artesanal tradicional suele ser practicada sin embarcación o con la ayuda de canoas sin motor en las costas marítimas continentales, en los ríos, en los estuarios y en los lagos. Los útiles de pesca empleados en este tipo de pesca suelen ser muy variados, que van

[1117] Referida a los Estados parte: Guinea Bissau, Guinea Conakry, Senegal, Gambia, Mauritania, Cabo Verde y Sierra Leona. Vid., art. 3 del Código de la Pesca Marítima de Guinea Conakry, aprobado por la Ley 1/1995/13/CTRN del 15 de mayo de 1995; art. 4 del Código de la Pesca Marítima de Senegal, aprobado por la Ley 32/1998 de 14 de abril de 1998; artículos 2 y 8 de la Ley 10/1991 de Pesca, del 30 de agosto de 1991, enmendada en 1995 de Gambia; artículo 3 del Decreto Ley 17/1987, de 18 de marzo de 1987, de Pesca de Cabo Verde, que define los principios generales de la política de aprovechamiento de los recursos haliéuticos. Por falta de legislación aplicable al respecto no se puede hacer referencia a la práctica seguida tanto en Mauritania como en Sierra Leona.

[1118] Ibíd., artículo 8, punto 1º.

desde artes elaboradas por los propios pescadores, en general, poco selectivas, cuya utilización requiere un buen conocimiento del medio natural, y artes más selectivas pero de bajo rendimiento. En consecuencia, las capturas suelen ser también muy diversas en términos de especies y tamaño, lo que dificulta su control estadístico, sobretodo en cuanto al desembarco de las especies capturadas, su cantidad y su peso.[1119]

El régimen jurídico de la pesca artesanal deja fuera a la pesca artesanal tradicional practicada sin embarcación. Una de las razones puede estar sustentada en que este tipo de pesca está más bien orientada al autoconsumo del pescador y de su familia (denominada pesca de subsistencia) y no a la venta en el mercado (pesca comercial). La pesca de subsistencia, a pesar de estar reconocida en la Ley de pesca y definida en el reglamento de pesca artesanal, no aparece desarrollada en la normativa reglamentaria del país.[1120] Esto significa que se entiende como una pesca de carácter libre ejercida por cualquier persona sin necesidad previa de tener una autorización para ello. Sin embargo, en la práctica existen casos en que la pesca sin embarcación tiene por objetivo fundamental la obtención de especies destinadas a la subsistencia del pescador y de su familia (pesca tradicional de subsistencia), y casos de pesca practicada sin embarcación con fines lucrativos, dando lugar a la venta (pesca tradicional comercial). No obstante, la pesca tradicional practicada con embarcación tipo canoa, sin motor y propulsada a remos o a vela, si figura integrada en el régimen de la pesca artesanal.[1121]

Estas medidas pretenden reservar la pesca en esta zona a aquellas embarcaciones que debido a su limitada potencia, causen los menores daños posibles al ecosistema marino y que no disponen de mecanismos eficientes de pesca en comparación con las embarcaciones de pesca industrial que, al estar dotados de equipos mucho más eficaces y eficientes, llegan a realizar amplias capturas de pescado en períodos de tiempo muy cortos.

Además, un tercer factor característico de la pesca artesanal está formado por la limitación en la conservación a bordo de las capturas. Este factor está muy ligado al anterior ya que la embarcación no tiene otra posibilidad de conservación que no sea mediante la utilización del hielo, no permitiéndole permanecer mucho tiempo pescando, y obligándole a volver a tierra para proceder a la descarga y reabastecimiento de hielo. Por tanto, el período de tiempo de una campaña de pesca no suele ser superior a tres días. De este modo, la Ley pretende apartar de la pesca artesanal toda embarcación de pesca que posea una capacidad de conservación de pescado que le permita hacer largos períodos de tiempo en el mar.

Por otra parte, la actividad de pesca practicada en las aguas territoriales está fuertemente condicionada por la noción de pesca artesanal, pero también por la existencia de áreas marinas protegidas. Teniendo en cuenta la particularidad de la zona costera de Guinea Bissau, con una alta productividad de vida marina y refugio para muchas especies en peligro de extinción, en dichas aguas territoriales existen espacios no permitidos a la actividad pesquera, catalogadas como “áreas marinas protegidas”. En términos de gestión de los recursos, estos espacios son importantes ya que permiten la renovación de los stocks y la repoblación de las zonas

[1119] Vid. DOMINGOS DE BARROS, M., KÁSIMO, M.J., ILDEFONSO BARROS, M., MALAM MANÉ, M. Consultation Sectorielle des Pêches, Intervention sur le Sous-secteur de la Pêche Artisanale, Bissau, 14 á 16 Janvier 1997, pp. 3 y 4. Sobre la pesca de subsistencia puede verse a: BALDE, D., FAILLER, P., NAHADA, V., PIRES, V., VIEIRA, H. Libéralisation du Commerce et Gestion Durable des Secteurs Halieutiques en Afrique de L´Quest, Étude de Cas de la Guinée-Bissau, REPAO/WWF, Études et Recherches, No. 260, Dakar, Enda Editions, 2007, p. 43; y entrevistas realizadas en abril de 2007, entre otras, a Eugenio Gomes Dacosta, responsable de pesca artesanal en el centro de formación de Bolama; Issuf Ndong, armador de pesca artesanal; Gabriel Seidi, jefe del departamento de desarrollo del Centro Bolama.

[1120] Este tipo de pesca aparece definida en el artículo 4, apartado h) del Decreto 24/2011 de 7 de junio, de pesca artesanal de Guinea Bissau.

[1121] Vid. DYWYNÁ DJABULÁ, A. A pesca na Guiñé-Bissau: Retrato Fiel da Convenção de Montego Bay. Instituito Português de Apoio ao Desenvolvimento, Bissau, 2010.

adyacentes por las especies amenazadas o fuertemente explotadas. En Guinea Bissau existen cinco áreas marinas protegidas: tres en la parte insular y dos en la parte continental. Su delimitación en las aguas territoriales va a condicionar mucho el ejercicio de la pesca en estos espacios protegidos. Con esto se quiere poner de manifiesto la necesidad de adoptar medidas de ordenación que combinen un uso sostenible de la pesca, tanto en las zonas marinas protegidas como en el resto de las aguas territoriales.[1122]

Por último, esta forma de legislar la ordenación pesquera artesanal, limitando a las embarcaciones por su potencia y medios de conservación, puede ir en contra de la seguridad marítima y de la rentabilidad de la explotación, al no encontrar fundamentos claros sobre cuáles pueden ser los efectos negativos que puede causar una embarcación de pesca que permanezca más tiempo pescando, o qué diferencia sustancial se puede sacar de una marea corta a una más larga, obligando a las embarcaciones a venir a tierra a menudo.[1123]

7.4.1.6 La explotación de los excedentes pesqueros

Con respecto a la utilización de los recursos dentro de la ZEE, el artículo 62.2 de la CONVEMAR establece que el Estado ribereño determinará su capacidad de capturar los recursos vivos de la ZEE, y cuando el Estado ribereño no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible, dará acceso a otros Estados al excedente de la captura permisible, mediante acuerdos de pesca. Esto pretende armonizar los derechos de soberanía de Guinea Bissau en calidad de Estado costero con los intereses de otros Estados. De este modo, a pesar del carácter exclusivo de los derechos de este país sobre la ZEE, no puede legítimamente prohibir a otros Estados la explotación de los mismos, en el caso de no estar en condiciones de explotarlos íntegramente. El acceso de los Estados terceros a los excedentes puede ser ventajoso para la economía y la gestión nacional de sus recursos, evitando además la sub-explotación de las especies excedentarias. Guinea Bissau no dispone de flota propia para la explotación de los recursos de su ZEE, por ello, mediante la vía de la concesión de licencias de pesca individuales o a través de acuerdos de pesca con países terceros como la UE, China, Senegal o Cabo Verde, resuelve esta situación.[1124]

Los requisitos establecidos en el artículo 62, apartados 2 y 3 de la CONVEMAR van a determinar la transformación de esa expectativa jurídica de acceso a los recursos en derecho subjetivo de acceso. Guinea Bissau, en el uso de su poder soberano, llegó a permitir el acceso por razones, entre otras, de política económica aunque se diera el caso de no existir excedentes. El proceder para fijar la captura total permisible y determinar los excedentes también ha sido tratado de forma distinta por muchos países.[1125] Además, la legislación nacional en relación al acceso a los excedentes por parte de los Estados sin litoral y los Estados en desarrollo, omite cualquier referencia al derecho de participación en el aprovechamiento de los recursos de estos Estados. Pero, sobre todo, porque el Estado no consigue determinar el volumen de captura admisible de los recursos existentes en su ZEE, ni tampoco consigue determinar su capacidad de captura. Tales elementos son necesarios para calcular los excedentes. Sin ellos, no tiene sentido hablar de excedentes en Guinea Bissau.[1126]

[1122] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.
[1123] Entrevista realizada en abril de 2012 en Guinea Bissau a Adilson Djabulá.
[1124] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca; Antonio Tubento Domíngos, director del servicio de Pesca Artesanal; Paulo Baranção, director de la FISCAP; y Henrique Antonio da Silva, director del CIPA.
[1125] Vid. VIGNES, D., CASADO RAIGÓN, R., CATALDI, G. Le droit international de la pêche maritime, Collection de Droit International, núm. 43, Bruxelles, Editions Bruylant, 2000, p, 90.
[1126] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca; Paulo Baranção, director de la FISCAP; y Henrique Antonio da Silva, director del CIPA.

Conforme a la CONVEMAR, Guinea Bissau tiene que fijar el volumen de los recursos susceptibles de ser capturados, de forma que asegure la productividad de las especies y evite su extinción. Sin embargo, esta Convención no llega a establecer ningún procedimiento a seguir para la determinación de la captura admisible, ni criterios para ayudar al Estado en este cometido. El Estado ribereño sólo fijará el volumen de captura en el caso de que lo pueda hacer, ya que no todos los Estados disponen de una organización administrativa y técnica necesaria para la determinación del volumen de pesca permisible. Tal es así, que para la determinación del RMS o el volumen de los recursos susceptibles de ser capturados, requiere una fijación previa de la biomasa existente por especie o el stock de cada especie en la ZEE. Abordar este tipo de tareas conlleva aplicar modelos científicos que se traducen en el cálculo de la biomasa en instantes diferentes, y las tasas de reclutamiento, crecimiento, mortalidad por causas naturales y mortalidad causada por la pesca. Estas operaciones presuponen una organización técnica y administrativa dotada de medios sofisticados de investigación que permitan acompañar permanentemente la evolución del estado de los stocks. Sin embargo, el tener este nivel de organización y medios en los Estados ribereños en desarrollo es un objetivo lejos de alcanzar. Por eso, Guinea Bissau, al igual que muchos países de África Occidental, tiene optado por la vía indirecta de control del efecto de la pesca, basado en la concesión de licencias, con independencia de la determinación del volumen admisible de capturas.[1127]

7.4.2 Dimensión II. La gobernanza institucional

En relación directa con los capítulos V y VI, en este epígrafe no solo se revisan las instituciones públicas relacionadas con la actividad marítimo-pesquera, sino que se comprueba también el grado de participación de las partes interesadas en la ordenación pesquera. Es decir, se hace una valoración a nivel de instituciones públicas y a nivel de organizaciones profesionales de pesca, destacando además el papel de la cogestión y la descentralización pesquera en el país.

7.4.2.1 Las instituciones públicas responsables de la gestión del sector pesquero

A nivel institucional público, la pesca está representada por un centro directivo, a su vez relacionado con otros dos departamentos administrativos, todos ellos con dependencia orgánica y directa del Primer Ministro del país. Por una parte, la política y regulación de la actividad pesquera es responsabilidad de la Secretaría de Estado de Pesca (SEP), antes Ministerio de Pesca y Economía Marítima. La SEP tiene como responsabilidad principal la gestión y ordenación del sector pesquero. El Secretario de Estado de Pesca es responsable directamente ante el Primer Ministro del país. Este departamento orgánico se compone de una Secretaría General de Pesca, bajo la cual dependen tres centros directivos: una Dirección General de Pesca, de la que dependen dos direcciones de servicio (pesca industrial y pesca artesanal), y dos centros directivos autónomos: el Centro de Investigación Pesquera Aplicada (CIPA), encargado de la investigación marina y el órganos de Fiscalización y Control de la Actividad Pesquera (FISCAP), encargado del control, inspección y vigilancia pesquera del país. Esta Secretaría de Estado Pesca también acoge un servicio de Auditoría e Inspección y el Instituto de Pesca de Apoyo al Desarrollo.

Durante muchos años el gobierno ha sufrido la asignación de unos presupuestos insuficientes. La migración, la falta de capacidades humanas y de políticas de la función pública, y la rotación frecuente del personal directivo, hace que tenga bajo nivel operativo en

[1127] Vid. DYWYNÁ DJABULÁ, A. A pesca na Guiñé-Bissau: Retrato Fiel da Convenção de Montego Bay. Instituito Português de Apoio ao Desenvolvimento, Bissau, 2010, pp. 203 y ss. Así como los datos obtenidos de las entrevistas realizadas al citado autor, a Virginia Pires Correia y a Henrique Antonio da Silva en abril de 2012.

muchas de sus funciones. Los cometidos básicos por unidades administrativas se pueden ver en el siguiente cuadro.[1128]

Cuadro 16. Relación de centros directivos de la Secretaría de Estado de Pesca

Servicio de Pesca Industrial (SPI): responsable de la expedición de licencias de pesca a los buques de pesca industrial extranjeros y el seguimiento de los acuerdos de pesca. El SPI mantiene y administra una base de datos de licencias de pesca que puede proporcionar un futuro sistema de registro e información de control de la pesca industrial. Ante ello, existe un mero control de licencias pero no sobre los desembarcos, transbordos o las capturas.

Servicio de Pesca Artesanal (SPA)*:* tiene la misión de aplicar las políticas de desarrollo de la pesca artesanal y de la coordinación de diversos proyectos de pesca en diferentes localidades, principalmente en Bubaque, Uracane, Cacine y Bolama. Esta unidad administrativa puede ser una de las más importantes. Sin embargo, también es la que presenta mayor dificultad a la hora de ordenar un sector tan complejo y disperso como el artesanal.

Centro de Investigación Pesquera Aplicada (CIPA): tiene como responsabilidad la evaluación y supervisión de los recursos pesqueros con objeto de determinar su nivel de exploración y proponer medidas de gestión para optimizar las capturas. Fue creado en 1986 y está equipado con 10 científicos, 13 técnicos y 11 trabajadores con escasa formación especializada. El nivel de formación, en general, es bajo. Los laboratorios están insuficientemente equipados y el personal es insuficiente. El centro carece de medios de transporte y de un barco para tareas de investigación. Es importante señalar que el CIPA fue designado como la autoridad competente para el control sanitario de la pesca en el país, cuyos recursos para llevar a cabo este cometido, son muy escasos.

Fiscalización y Control de la Actividad Pesquera (FISCAP): la FISCAP tiene la responsabilidad de coordinar y aplicar las medidas establecidas en la Ley de pesca. Después del colapso del sistema anterior a los años 90, la FISCAP está implementando una estrategia para fortalecer su presencia y capacidad en este campo. Estratégicamente está formada por 6 bases o estaciones a lo largo de la costa que están en construcción o en rehabilitación. Cuenta con tres unidades (1x20 m y 2x15 m) para vigilancia costera, que son administrados por la Armada, y cuatro botes rígidos inflables (RIBs-12 m) con cargo a fondos del Presupuesto General del Estado. Además está en proceso de adquisición nuevas embarcaciones con el apoyo de donantes. La Marina de Guerra ha disputado desde hace mucho tiempo el papel de la FISCAP en actividades de vigilancia, y la crisis se ha incrementado en los últimos años debido a que la FISCAP está organizando operaciones sin la participación de la Armada. En consecuencia, las patrullas conjuntas se detuvieron y buques de mayor tamaño no son utilizados. En resumen, los medios son escasos y la ZEE no está siendo controlada como consecuencia de falta de medios.

Organizaciones representativas del sector pesquero: existen por lo menos dos organizaciones de pescadores representadas en Bissau: La Asociación Nacional de Empresarios de la Pesca (ANEP) y la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal (ANAPA). La primera agrupa a los propietarios del sector pesquero industrial, mientras que el segundo se refiere al sector artesanal. No existe una verdadera descentralización de la pesca y, por tanto, tampoco se puede decir que exista algún tipo de cogestión. A nivel sindical, tan solo existe un sindicato de la pesca industrial que reconoce su escasa eficacia y exponen su interés en orientarse hacia la pesca artesanal donde se da un mayor nivel de potenciales asociados.

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

La administración pesquera de Guinea Bissau carece de una verdadera descentralización administrativa de la pesca, fundamentalmente en lo que respecta a la pesca artesanal. Tampoco existe una estructura organizativa sectorial de la pesca artesanal a lo largo de su compleja zona marítima, lo que hace poco posible abordar medidas de cogestión. A pesar de las fuertes dificultades de organización, están tratando de hacer algunos avances en el manejo de la información acerca de las licencias de pesca y el desarrollo de un sistema de vigilancia más eficaz.[1129]

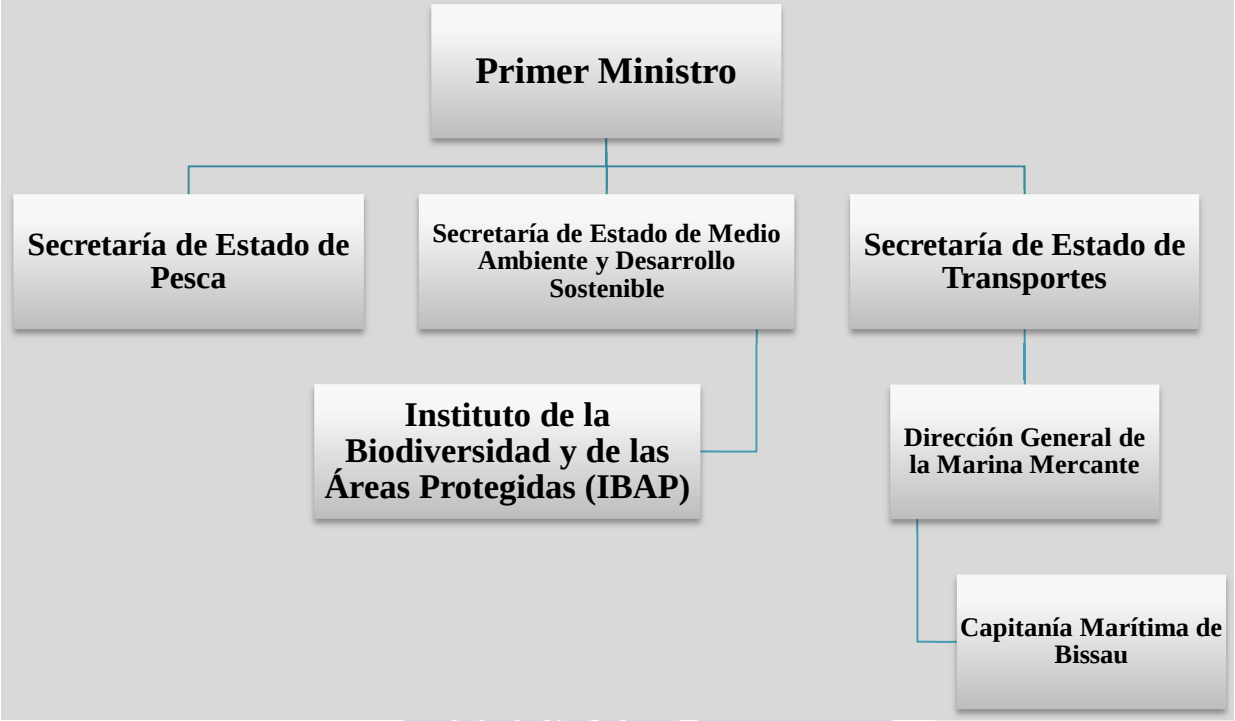
7.4.2.2 Dependencia orgánica de las instituciones relacionadas con la pesca

Con carácter general, bajo la dependencia orgánica del Primer Ministro y con rango de Secretaría de Estado, existen tres órganos administrativos de gobierno: i) la Secretaría de

[1128] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012 a Paulo Baranção; Henrique Antonio da Silva; Mussa Mané; Ildefonso Barros; Inocencio Lopes; Gualdino Afonso Te; Arlindo Peti; Antonio Tubento Domíngos; y Juan Cá.
[1129] Ibíd.

Estado de Trasportes de la cual depende la Dirección General de la Marina Mercante y sus correspondientes Capitanías Marítimas, encargadas de la seguridad marítima, la protección de la contaminación marina, el despacho de buques y el registro e inspección de buques; ii) la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la que está adscrita el Instituto de la Biodiversidad y de las Áreas Protegidas (IBAP), encargado de los proyectos medioambientales, entre ellos, los relacionados con la pesca; y iii) la Secretaría de Estado de Pesca ya comentada anteriormente, y objeto de un mayor análisis más abajo

Gráfico 1. Estructura orgánica de los centros directivos relacionados con la pesca



Fuente: elaboración propia a partir del decreto de estructura del Gobierno de GB

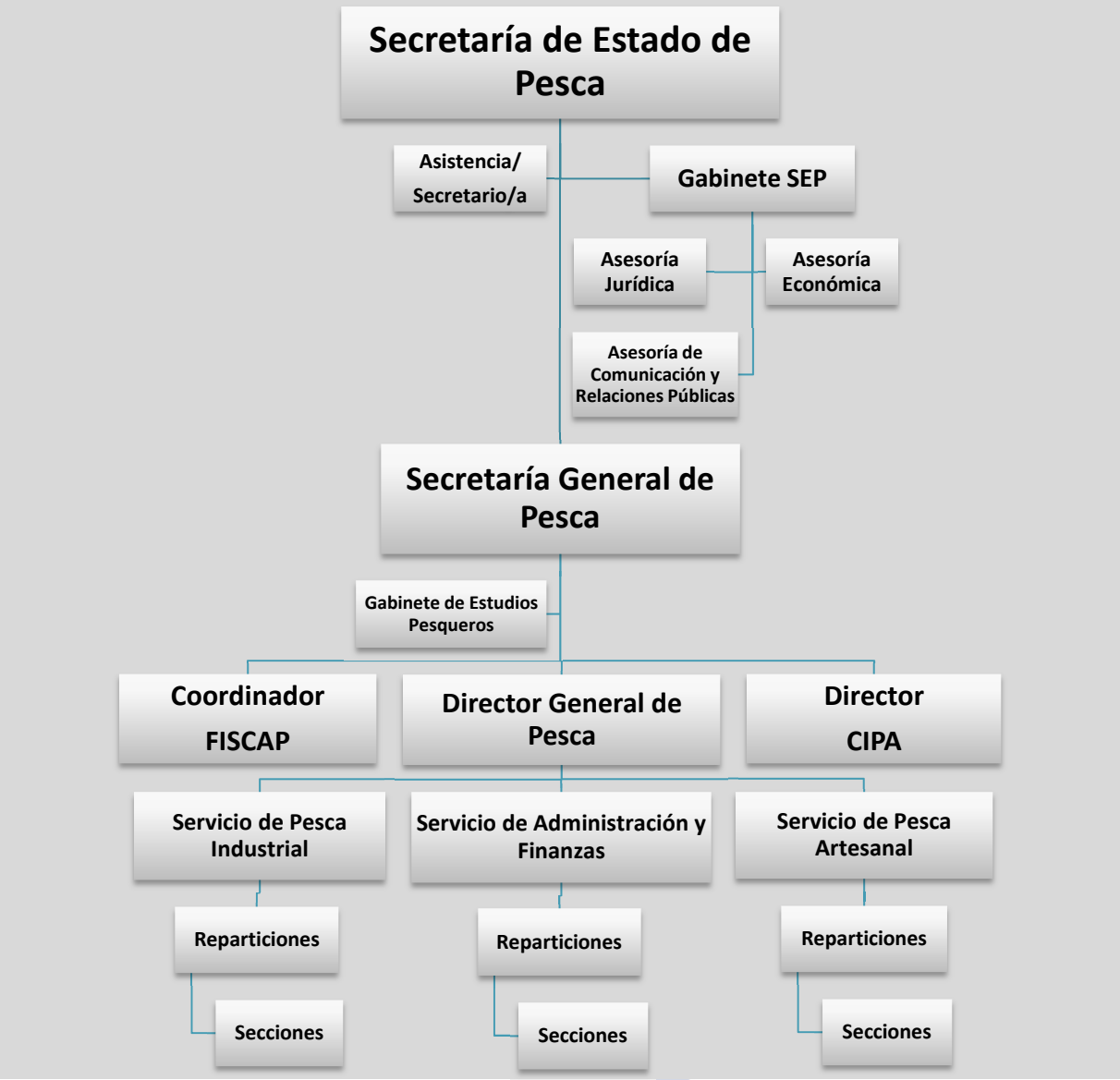
Conforme a esta estructura institucional pública alrededor de la pesca, los datos obtenidos de las entrevistas realizadas indican la necesidad de mejorar y establecer una verdadera coordinación administrativa y una política pesquera más integrada, al objeto de adoptar una ordenación pesquera conjunta de todos los espacios marítimos susceptibles de explotación de los recursos pesqueros.[1130]

7.4.2.3 Estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Pesca

No se encuentran fuentes de información claras sobre la estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Pesca. Las fuentes encontradas están recogidas en diversas normas reglamentarias, que en muchos casos son difíciles de conseguir, a la vez que no están disponibles a los ciudadanos. De la consulta de varias disposiciones y entrevistas se fue diseñando el siguiente gráfico de estructura orgánica de la Secretaria de Estado de Pesca.[1131]

[1130] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Antonio Abelino Cabral y Nelson Días.
[1131] Ibíd.

Gráfico 2. Estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Pesca



Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea BIssau

De los resultados obtenidos, se comprueba que no parece existir un organigrama de administración pesquera al alcance de todos los funcionarios y de los ciudadanos, generando confusión a la hora de identificar los centros directivos y servicios administrativos responsables de cada materia. A su vez, este modelo de estructura sigue las formas de administración de la época colonial, poco operativa para una gobernanza institucional en los tiempos actuales. Otro problema es la escasa descentralización para llegar a las numerosas comunidades pesqueras artesanales repartidas por todo el litoral del país.[1132]

7.4.2.4 Personal dependiente de la Secretaría de Estado de Pesca

En este centro directivo se desconoce la existencia de un registro y censo oficial de funcionarios y personal no funcionario dependiente. De varias entrevistas realizadas se fue

[1132] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Henrique Antonio da Silva; Inocencio Lopes; Gualdino Afonso Te; Arlindo Peti; Antonio Tubento Domíngos; Paulo Baranção; y Virginia Pires Correia.

elaborando una relación de personal para cada uno de los distintos departamentos administrativos. Tal como se puede observar, la plantilla de personal que arroja la Secretaría de Estado de Pesca es la que figura en la siguiente tabla.[1133]

Tabla 13. Relación de personal dependiente de la SEP

Centro directivo	Directivos	Funcionarios	Total
Secretaría de Estado (SEP)	1	2	**3**
Gabinete SEP	1	3	**4**
Estudios Pesqueros	1	4	**5**
FISCAP (inspectores, observadores, personal de apoyo)	1	250	**251**
CIPA	1	30	**31**
Secretaría General de Pesca	1	--	**--**
Director General de Pesca	0	--	**--**
Servicio Pesca Industrial	1	15	**16**
Servicio Pesca Artesanal	1	36	**37**
Servicio Administración y Finanzas	1	7	**8**
Centro de Formación de Bolama	1	23	**24**
Proyecto PRAO	1	2	**3**
TOTAL	**11**	**371**	**382**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

A excepción de la FISCAP, en un principio podría pensarse que no se trata de un número excesivo de trabajadores públicos. Sin embargo, existe la necesidad de una mayor capacitación y especialización de su cuadro de personal, así como una mejor redistribución de personal de algunos centros directivos. Por ejemplo, el centro de Bolama no está operativo como centro de formación, lo que supone un total de 24 personas que no tienen asignadas funciones dentro del organigrama de la Secretaría de Estado de Pesca. El centro de investigación CIPA solicita un mayor grado de especialización para su personal dependiente, al objeto de responder a un mayor compromiso de investigación. El servicio de pesca artesanal muestra un cuadro de personal insuficiente y poco descentralizado, con bajo nivel de especialización, escasos recursos materiales y sin un claro reparto de funciones administrativas entre su personal. La FISCAP que absorbe más de la mitad del personal de esta Secretaría de Estado de Pesca, puede pensarse que es excesivo debido a que no están asumiendo el control de la ZEE, es decir, está orientado al mar territorial y a sus aguas interiores. Además, la existencia de un cuadro de personal poco especializado, con confusas funciones de desempeño y falta de medios para realizar sus tareas de observación e inspección. En todas ellas, los medios económicos son muy escasos para emprender reformas, y muy pocos funcionarios figuran en una administración periférica de una costa muy amplia y compleja. En definitiva, se reconoce la necesidad de un nuevo modelo de administración pesquera con una mayor descentralización, así como la creación de más mandos intermedios.[1134]

7.4.2.5 Procedimientos administrativos implantados

En relación con el ámbito administrativo de la Secretaría de Estado de Pesca, también se desconoce la existencia de un plan reglado de procedimientos administrativos en las distintas

[1133] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Henrique Antonio da Silva, director del CIPA; Antonio Tubento Domíngos, director del Servicio de Pesca Artesanal; Sebastião Pereira, director del servicio de Pesca Industrial; Paulo Barânção, director de la FISCAP; Mussa Mané, jefe de gabinete de la Secretaría de Estado de Pesca; Gualdino Afonso Te, director del Gabinete de Estudios y Planeamiento; Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal.

[1134] Ibíd.

áreas de gestión de los centros directivos dependientes de este Departamento. Después de varias entrevistas con responsables de centros directivos clave en materia de procedimientos administrativos, la tabla que se muestra a continuación refleja el número procedimientos implantados en cada uno de ellos.[1135]

Tabla 14. Procedimientos administrativos establecidos en la SEP

Centro directivo	Procedimientos administrativos reglados	Total
Gabinete		0
FISCAP	Procedimiento sancionador	1
CIPA	Campañas de investigación	1
Servicio Pesca Industrial	Licencias de pesca	1
Servicio Pesca Artesanal	Licencias y catastro (estadística)	2
Servicio Administración y Finanzas	Administración y contabilidad	2
Centro de Formación de Bolama		0
TOTAL		**7**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

De este resultado, se desprende la existencia marginal de procedimientos administrativos reglados. Además, también se evidencia la ausencia de procesos de selección de personal funcionario, de registros de personal, de la existencia de criterios de selección a los puestos de trabajo públicos, y de la falta de una carrera administrativa para el personal funcionario.[1136]

7.4.2.6 Otros centros directivos vinculados al sector pesquero

La Dirección General de la Marina Mercante (DGMM) es el centro directivo responsable de la seguridad marítima, despacho y registro de buques, inspección de buques y de la prevención de la contaminación marina. Este centro directivo es el que demuestra tener el grado de desarrollo más bajo. A modo de resumen se puede confirmar que se muestra incapaz de llevar a cabo la prestación de servicios públicos y, por tanto, incapaz de asumir las funciones básicas que le caracteriza como institución para la gestión de la marina mercante, la seguridad marítima y protección contra la contaminación marina. Luego de varias entrevistas sobre este tema, el siguiente cuadro muestra las áreas de actuación administrativa y su nivel de cumplimiento.[1137]

Cuadro 17. Nivel de procedimientos administrativos implantados en la DGMM

Unidad administrativa de servicio	Grado de implantación	Observaciones
Registro de buques	Inexistente	Solicitan crear normas y procedimientos administrativos sobre este asunto.
Despacho de buques	Inexistente	Solicitan crear normas y procedimientos.
Inspección de buques	Inexistente	Tan sólo tiene un control por medio del ABUJA MOU para los barcos mercantes extranjeros pero carecen de las condiciones para controlar esa delegación de funciones.
Registro de personal marítimo	Inexistente	Tan solo se expide la libreta de inscripción marítima en un formato y modo de registro poco operativo.
Seguridad Marítima	Inexistente	Carecen de un plan de seguridad marítima y no

[1135] Ibíd.
[1136] Ibíd.
[1137] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau: en abril de 2007, a Duarte Barbosa, capitán marítimo del puerto de Guinea Bissau; Malal Sané, consultor jurídico del anterior Ministerio de Pesca y Economía Marítima; Inocencio Lopes, director del Centro de Formación de Bolama; y Adulai Robalo Embaló, coordinador del Centro de Formación de Bolama. En abril de 2012 a Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo del puerto de Guinea Bissau; y Mario Amadi Sané, comandante del puerto pesquero de Guinea Bissau.

		disponen de medios de seguridad mínimos para ayudar o socorrer ante emergencias marítimas.
Prevención contra la contaminación marina	Inexistente	Carecen de un plan de prevención en lucha contra la contaminación marina.
Formación de operadores marítimos, tanto en tierra como a bordo de los barcos	Inexistente	Demandan programas de formación y cursos que puedan capacitar, tanto a los funcionarios como a las tripulaciones de los barcos.
Nivel de control e inspección en el mar territorial y en la ZEE	Inexistente	Se encuentran con el problema del narcotráfico y con barcos que de forma ilegal pescan en el Sur del país. Ante ello, no disponen de barcos e infraestructuras de control y vigilancia para atender estas necesidades.
Legislación interna en materia de marina mercante, seguridad marítima y prevención de la contaminación marítima	Muy bajo	Solicitan un marco de cooperación similar al que existe en España y Cabo Verde para adoptar y aplicar legislaciones marítimas internas en el país.

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la DGMM de Guinea Bissau

Por otra parte, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible es la encargada de atender los asuntos de la biodiversidad y la gestión de las áreas marinas protegidas a través del Instituto de la Biodiversidad y de las Áreas Protegidas (IBAP). En general, este centro directivo tiene una limitada coordinación con la Secretaría de Estado de Pesca. Por esta razón, es necesario establecer, dentro de los planes de ordenación pesquera, medidas de protección de áreas marinas protegidas y medidas de coordinación conjuntas con la Secretaría de Estado de Pesca.[1138]

7.4.2.7 La cogestión y la descentralización administrativa de la pesca artesanal

En concordancia con lo analizado en el capítulo VI sobre medidas de cogestión en las pesquerías artesanales, el reconocimiento de un modelo de gestión de la pesca que tenga en cuenta los intereses de los pescadores, incluidos aquellos que practican la pesca de subsistencia y la pesca tradicional, puede ser un avance importante para las políticas de ordenación pesquera del país. Sin embargo, a pesar de estar recogido en forma de principio en su reglamento de pesca artesanal, Guinea Bissau no dispone de un sistema de ordenación de la pesca artesanal basado en la cogestión. Es cierto que uno de los principios de la política relativa a la pesca artesanal está marcado por el establecimiento de mecanismos institucionales que facilitan la participación efectiva de los pescadores en la gestión de los recursos y la reserva de determinadas zonas a la exploración prioritaria del sector pesquero artesanal.[1139] A su vez, también contempla la institucionalización de los "Consejos Consultivos Regionales de Pesca Artesanal", cuya composición está formada por miembros designados por el Secretario de Estado de Pesca, por representantes de los pescadores y de sus asociaciones y de las colectividades territoriales.[1140]

Estos Consejos tienen un carácter regional que no coincide con la división administrativa del país, sino que sigue el criterio del área de mayor concentración de la actividad de la pesca artesanal. Su finalidad es la de representar el conjunto de los intereses ligados a la pesca en la respectiva región, como examinar cualquier cuestión relativa al ordenamiento y al desarrollo de la pesca que les fueran encomendadas por el delegado regional, su presidente o una mayoría de sus miembros. De este modo, deberán ser informados y oídos sobre las medidas propuestas de reglamentación que afectan a su región en particular, y sobre la toma de

[1138] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Nelson Gomes Dias, consultor de proyectos para el Instituto de la Biodiversidad y de las Áreas Protegidas (IBAP).
[1139] Ibíd., artículo 3, apartado c).
[1140] Ibíd., artículo 7.

decisiones relativas a la ordenación pesquera para dicha región. A su vez, también serán oídos en los temas relativos a la concesión de licencias de pesca que tengan un impacto en su zona de competencia, la solución de conflictos y la fiscalización de las actividades pesqueras.[1141]

Sin embargo, las ventajas de la institucionalización de estos consejos están restringidas a las políticas sectoriales de conservación de la respectiva región. Esto pone de manifiesto la inexistencia de un órgano central de naturaleza consultiva sobre la pesca, que pueda aglutinar y ponderar la opinión de las diferentes valoraciones y formular la defensa de las mismas ante los órganos administrativos donde se toman las decisiones relativas a la ordenación pesquera. Además, estos órganos necesitan contar con representantes de organizaciones profesionales de pesca que no existen en la actualidad. En este sentido, al revés que los Consejos regionales, existe una Asociación nacional de armadores de pesca industrial y otra de pesca artesanal, con sede en Bissau, no disponiendo de una verdadera red de asociaciones regionales ni locales que atiendan a la extensa zona de pesca artesanal del país. Por otra parte, el único sindicato de pescadores que existe en el país, representa únicamente a los pescadores que faenan en buques de pesca industrial, quedando completamente sin representación los pescadores artesanales. Por tanto, estos factores limitadores hacen que no sea operativa esta red regional de consejos consultivos de pesca artesanal, por tanto, no existe una descentralización institucional de la pesca, ni una organización central que aglutine y coordine estos consejos regionales.[1142]

Por otra parte, tanto la Ley de pesca como el reglamento de pesca artesanal dedican una amplia regulación normativa al sistema de licencias de pesca. Sin embargo, no contemplan, o no dejan la puerta abierta a la regulación de otros modos de acceso a los recursos, como podrían ser los derechos de pesca territoriales, posiblemente muy útiles para la pesca artesanal del país, donde la pesca de subsistencia es considerable. No hay que olvidar que el sector pesquero artesanal de Guinea Bissau está poco desarrollado y sometido a una elevada carga tributaria. Las licencias para el desempeño de la pesca artesanal cuestan entre 150.000 y 300.000 francos CFA (225-450 €), es decir, diez veces más que en Senegal. Esto supone una considerable carga para un pescador con pocos recursos. Estas licencias aportan una suma nada desdeñable a las arcas públicas, mientras que la situación de los stocks pesqueros se desconoce en gran medida.[1143]

Por último, a pesar de aparecer tímidamente regulado en los artículos 15 y 16 del reglamento de pesca artesanal, no existe un plan que trate de mitigar el problema que supone la falta de identificación de las embarcaciones de pesca y la señalización de las artes de pesca artesanal. Del mismo modo, los aspectos relacionados con la seguridad como parte integrante de la ordenación pesquera tampoco figuran regulados, y menos aún, integrados en las medidas de ordenación de la pesca. Esto confirma las conclusiones desarrolladas al respecto en los capítulos V y VI de la parte teórica.[1144]

7.4.2.8 Las medidas políticas y la gestión del sector pesquero

En cuanto a la política oficial, Guinea Bissau no ha tenido un conjunto coherente de objetivos y políticas para el sector pesquero. Entre 1995 y 1996 el programa Trade and Investment Promotion Services (TIPS), financiado por Estados Unidos, hizo recomendaciones

[1141] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Adilson Djabulá y Arlindo Peti.
[1142] Ibíd.
[1143] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Issuf Ndong, armador de pesca artesanal; Barack Maé Bianta y Carlos Sagna, pescadores artesanales; Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros; María Cá, bideira de Bolama; y Gabriel Seidi, jefe del departamento de Desarrollo del Centro Bolama.
[1144] Estos aspectos fueron corroborados por medio de la observación directa realizada por este doctorando en Guinea Bissau, en abril y mayo de 2007 y abril de 2012; y las entrevistas realizas en abril de 2007 a Arlindo Petí; Issuf Ndong; Gabriel Seidi; Braima Candé; Eugenio Gomes Dacosta; Luís Méndes Pereira; Mario Pereira; y Julio da Silva.

a la actual Secretaría de Estado de Pesca para que llevara la creación de Planes Anuales de Gestión de la Pesca incluyendo la cuota total admisible de capturas (TAC) para las especies comerciales, así como formas de mejorar el control de las operaciones off-shore. Los planes también incluían programas a largo plazo para transferir gradualmente las operaciones de la pesca industrial off-shore para tierra. Desde entonces, las autoridades de Guinea Bissau no han desarrollado planes oficiales para la gestión de la pesca o una política coherente para el sector. Un Plan Director de pesca industrial de 1997 se mantiene vigente en algunos aspectos. En el año 2006 se implantó un plan estratégico para cuatro años que tuvo escasa incidencia operativa en el sector, no estando en vigor en la actualidad. Por tanto, carece de un plan director para la pesca que impulse medidas y planes de ordenación pesquera.[1145]

En la práctica, las políticas sectoriales existentes se centran, en la mayor parte, en la maximización de los beneficios financieros públicos a través de la venta de licencias de pesca. El monitoreo, control, vigilancia, investigación, desarrollo de la pesca artesanal, y la generación del uso de las infraestructuras existentes -construidas en virtud de diversos programas de ayuda exterior y de la inversión de operadores privados extranjeros, muchas de las cuales ya no están en uso- constituyen objetivos distantes situados en segundo plano, debido a que en la práctica parece difícil de lograrlos como consecuencia de las restricciones financieras e institucionales.[1146]

Por último, el marco normativo actual de la pesca lo constituye la ya comentada Ley de pesca de 2011. Sin embargo, desde el punto de vista de la ordenación pesquera, muchas de las medidas reguladas en esta Ley no figuran implementadas.[1147] Entre ellas, podemos destacar la revisión de las normas que establezcan planes de gestión, especialmente la inclusión del enfoque precautorio en la conservación y gestión de los recursos; o la creación o revisión de la duración y contenido de los planes, procesos de consulta y difusión, y coordinación con otros planes de desarrollo social o económico. Como justificación a estas ausencias se pueden enumerar, entre otras: i) falta de capacidades administrativas adecuadas y de medios económicos suficientes; ii) necesidad de implantar un registro de buques y de licencias de pesca y su actualización periódica; iii) creación de disposiciones que establezcan las bases para los acuerdos de cooperación con el sector pesquero, especialmente en lo que se refiere a la creación de un marco organizativo del sector artesanal dentro de las medidas de ordenación pesquera y el mantenimiento de un registro regional de buques; iv) regulación de procedimientos administrativos que establezcan los aspectos más relevantes de la ordenación pesquera; v) creación de disposiciones relativas a las actividades de control y vigilancia de la pesca, incluidas herramientas como libros de registro, informes de observadores, o la creación de formatos estandarizados para los informes de los observadores; y vi) mejora de los procedimientos de las infracciones cometidas, estableciendo las normas de desarrollo relativas a las diferentes fases (investigación, instrucción, audiencia y resolución), informes estandarizados, plazos legales y definición de las competencias.

En conclusión, no se están llevando a la práctica la mayor parte de estas medidas, lo que dificulta seriamente el establecimiento de un avance claro en la gestión de la nueva Ley de pesca. Además, no figura ningún límite de captura admisible oficial a pesar de las propuestas presentadas en 1996. Por ello, las propuestas de limitación existentes parecen insuficientes y probablemente anticuadas.[1148]

[1145] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Virginia Pires Correia, directora del proyecto PRAO.
[1146] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Antonio Abelino Cabral; Antonio Tubento Domíngos; y Nelson Gómez Dias.
[1147] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Henrique Antonio da Silva; Adilson Djabulá; Virginia Pires Correia; Paulo Barânção; y Antonio Tubento Domingos.
[1148] Ibíd.

7.4.3 Dimensión III. Factores socioeconómicos

El sector pesquero de Guinea Bissau está considerado como estratégico para la diversificación de la economía nacional y para la lucha contra la pobreza y la seguridad alimentaria del país. Sin embargo, su peso en los ingresos fiscales y la dinámica del desarrollo del país, tanto en términos de empleo como en ingresos, se encuentra muy por debajo de su potencial.

La pesca industrial tiene una importancia fundamental en cuanto a ingresos en el Tesoro Público por el importe de las licencias pesca. Sin embargo, la generación de empleo es muy reducida, ya que el número de tripulantes enrolados en barcos extranjeros suele rondar los 600 empleos. Por el contrario, si nos vamos a la pesca artesanal, el número de personas dependientes supera las 25.000. Por tanto, el desarrollo de la pesca artesanal no puede dejar de ser parte de la estrategia para la recuperación del sector pesquero de este país.

Partiendo de la dificultad que supone obtener datos del sector pesquero, para conocer de forma más detallada la situación de la pesca industrial y artesanal del país, se muestra a continuación un análisis sobre la situación e importancia del sector pesquero desde la perspectiva socioeconómica y su importancia para la ordenación pesquera.

7.4.3.1 La pesca industrial

La flota pesquera industrial está autorizada a pescar en la ZEE del país, al menos hasta las 12 millas náuticas contadas desde las líneas de base rectas de la costa. Sin embargo, existen disposiciones especiales para una amplia zona disputada entre Senegal y Guinea Bissau, situada entre los azimuts 268° y 220°, de Cabo Roxo a su frontera terrestre. En 1995 los dos países crearon una organización, la Agencia de Gestión y Cooperación (AGC), con sede en Dakar, para la exploración conjunta de los recursos pesqueros y petróleo. En el año 2002 se firmó un acuerdo especial que especifica que los dos países deberían compartir las licencias de los buques de pesca industrial y garantizar el acceso a la zona tomando como base un reparto del 50-50. Sin embargo, Guinea Bissau no ha pagado la parte de su cuota a la AGC en los últimos años y los detalles de la implementación del acuerdo son escasos.[1149]

Las operaciones de pesca industrial en Guinea Bissau están reguladas a través de los acuerdos de pesca ya comentados, o a través de la concesión de licencias a empresas nacionales y buques en régimen de fletamento. Cada acuerdo tiene características específicas en términos de licencias, derechos de acceso y condiciones. A continuación se analizan los indicadores más relevantes en torno a la pesca industrial.

7.4.3.1.1 Evolución del número de barcos de pesca

El número buques industriales autorizados a faenar dentro de la ZEE de Guinea Bissau tiene una tendencia decreciente. De acuerdo con la tabla que se muestra a continuación, de 170 buques autorizados en 2004 pasaron a 133 en 2011. Donde más se ha notado la reducción fue en la modalidad de cerco de la Unión Europea. Guinea Bissau tan solo dispone de un buque de pesca que opera al amparo de un proyecto denominado “Proyecto de Pesca Semi-industrial”, financiado por China.

Por otra parte, destacar la importancia que adopta la modalidad de “fletamento” en este país. Bajo este instituto jurídico, particulares nacionales fletan buques extranjeros para faenar en aguas de la ZEE bajo unas condiciones muy ventajosas.

[1149] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca. Secretaría de Estado de Pesca, Guinea Bissau, 2008.

Tabla 15. Número de barcos autorizados

Procedencia	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012[1150]
Fletados	33	39	44	52	36	39	32	42	38
CNFC	24	24	33	29	23	25	28	28	28
Federpesca	10	10	0	0	0	0	0	0	0
Nacionales	5	8	8	4	3	3	7	1	1
Senegal	0	0	3	4	6	2	2	5	1
UE	**98**	**76**	**60**	**57**	**74**	**72**	**71**	**57**	**45**
CIPA/FAO	0	0	0	1	0	0	0	0	0
TOTAL	**170**	**157**	**148**	**147**	**142**	**141**	**140**	**133**	**113**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Podemos observar como a partir de 2006 no existen autorizaciones concedidas a la asociación italiana Federpesca. También se puede apreciar el peso que representa la UE en el conjunto de autorizaciones. Sin embargo, a pesar de la recuperación de los años 2008-2010, la flota de la UE sufre una reducción paulatina de buques autorizados a partir de 2004. El descenso de los años 2005-2007 pudo ser debido a las causas comentadas en el epígrafe 4.1.2.1 sobre los acuerdos de pesca UE-Guinea Bissau, que motivó una renegociación.

7.4.3.1.2 Evolución de número de barcos por pabellón

Si hacemos una distribución del número de barcos en función del pabellón durante los años 2004-2010, la siguiente tabla muestra la importancia de España en el reparto de licencias de pesca de la UE.

Tabla 16. Número de barcos por pabellón (2004-2010)

País	2004	2005	2006	2009	2010
Angola	2	2	2	2	0
Belize	4	2	3	3	4
Cabo Verde	0	1	1	0	0
Corea	0	14	11	11	14
China	24	24	31	20	44
Comores (unión)	0	0	0	1	0
España	**64**	**53**	**43**	**57**	**53**
Grecia	0	0	0	0	1
Francia	15	9	8	10	10
Guinea Bissau	5	9	9	3	3
Guinea Conakry	6	8	3	1	0
Gabón	2	1	1	0	0
Gambia	0	1	1	0	0
Honduras	0	0	1	0	0
Irlanda	0	0	0	1	1
Italia	16	11	5	2	2
Marruecos	3	0	0	0	0
Mauritania	0	3	8	0	0
Panamá	2	6	3	2	0
Portugal	6	7	7	4	4
Rusia	1	1	0	0	0
Senegal	16	2	4	4	4
Sierra Leona	0	0	2	0	0
Togo	2	0	1	0	0
Otros	2	3	4	20	0
TOTAL	**170**	**157**	**148**	**141**	**140**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

[1150] Contabilizados a 30 de abril de 2012. Momento a partir del cual, debido al golpe de Estado del 12 de abril de 2012, la flota europea deja de faenar en los caladeros de Guinea Bissau.

Si comparamos el número de barcos españoles con el total de barcos autorizados durante el 2010, supone cerca del 38% del total de la flota que faena en los caladeros de Guinea Bissau. China es el país que le sigue en importancia con 44 barcos, lo que representa algo más del 31%. En tercer lugar está Corea con 14 barcos, lo que supone el 10% de la flota, y Francia con 10 barcos, con casi el 7% del total. De los demás países se puede decir que la flota es marginal en términos de número de barcos.

Por otra parte, cabe resaltar también la importancia del número de buques de pabellón español con respecto al total de barcos autorizados de la UE. Si tomamos los resultados del año 2010, tenemos que de los 71 barcos autorizados a la UE, 53 son españoles. Esto supone cerca del 75% de flota europea autorizada a faenar en la ZEE de Guinea Bissau.

7.4.3.1.3 Evolución del reparto de licencias

Si analizamos el reparto de licencias por grupos de especies (camarón, cefalópodos, peces demersales, peces pelágicos y atún), y tomamos como muestra los grupos relativos a los años 2007, 2009 y 2011, la capacidad promedio en el período 2007-2011 se estima conforme a los datos que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 17. Evolución de las licencias por grupos de especies

Acuerdos	2007						2009						2011					
	M[1151]	F[1152]	D[1153]	P[1154]	T[1155]	total	M	F	D	P	T	total	M	F	D	P	T	total
UE	53	15	0	0	38	**106**	58	21	0	0	33	**112**	42	20	0	0	61	**123**
CNFC	24	18	4	0	0	**46**	9	6	0	0	0	**15**	0	18	36	0	0	**54**
Senegal	0	2	0	0	1	**3**	0	0	0	0	1	**1**	3	0	0	0	1	**4**
Nacionales	6	0	5	0	0	**11**	1	2	2	0	0	**5**	0	2	2	0	0	**4**
Fletados	11	13	35	8	4	**71**	7	11	27	4	0	**49**	0	11	53	5	7	**76**
TOTAL	**94**	**48**	**44**	**8**	**43**	**237**	**75**	**40**	**29**	**4**	**34**	**182**	**45**	**51**	**91**	**5**	**69**	**261**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

La reducción es particularmente alta en la flota de camaroneros (más de la mitad), mientras que hay un aumento de la flota de pesca demersal (más del doble). La capacidad de la flota con licencia para pescar atún también aumentó, lo que hace que el TRB se dispare significativamente debido a las grandes capacidades de este tipo de barcos.

Por otra parte, a pesar de no tener datos más recientes, en la tabla que se muestra a continuación se puede observar la evolución del TRB medio que puede corresponder por licencia en función del tipo de acceso. A modo de ejemplo se cogió una muestra de los barcos de pesca de arrastre entre los años 2004 a 2006. De este modo, tomando como referencia el año 2006, las 240 licencias expedidas incluyen un número variable de licencias de corta duración, que cuando se convierten en licencias completas para todo el año, aproximadamente resulta equivalente a 83 licencias a tiempo completo.

Esta estacionalidad de las licencias se confirma cuando es considerada dentro una serie temporal más larga y es particularmente visible para las flotas europeas y los barcos fletados. Esta estacionalidad sugiere que los propietarios acceden a las aguas de Guinea Bissau cuando existe abundancia de recursos pesqueros, y luego se desplazan a otras áreas de la ZEE cuando aparecen mejores oportunidades. La colaboración y el intercambio de información a nivel regional podrían confirmar esta hipótesis.

[1151] Camarón (refererido al langostino y gambas).
[1152] Cefalópodos.
[1153] Pesca Demersal.
[1154] Pesca Pelágica.
[1155] Atún.

Tabla 18. Evolución TRB medio por licencia de los barcos de arrastre de fondo

Distribución flota	2004			2005			2006		
	lic.[1156]	Eq.[1157]	TRB[1158]	lic.	Eq.	TRB	lic.	Eq.	TRB
Flota nacional	6	4,5	1.092	8	6,0	1.542	11	5,6	1.330
Barcos fletados	49	16,8	2.924	60	16,3	3.113	71	20,5	3.682
Acuerdos:	--	--	13.837	--	--	10.337	--	--	6.825
- Unión Europea	139	50,2	6.923	103	54,9	4.347	107	39,0	3.439
- CNFC	24	24,0	4.574	28	24,0	4.375	47	16,8	3.205
- Federpesca	11	7,3	2.340	17	5,3	1.615	0	0	0
- Senegal	0	0	0	0	0	0	4	1,3	182
Total	**229**	**102,7**	**17.853**	**216**	**106,4**	**14.992**	**240**	**83,1**	**11.837**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

En la tabla se puede apreciar cómo aumenta de forma significativa la temporalidad de las licencias en 2006 con respecto a años anteriores. Partiendo de un mayor número de licencias expedidas, coincide con un menor número equivalente de licencias a año completo. Este descenso también llevó aparejado una significativa reducción de TRB medio, confirmando de nuevo la hipótesis del acceso a las aguas de Guinea Bissau en los períodos del año de mayor abundancia de pesca.

En base a esto, después de varias entrevistas realizadas a responsables políticos y funcionarios del país, se concluye que los barcos sin licencia continúan operando en las aguas de Guinea Bissau. Por ejemplo, en 2006 la FISCAP llegó a capturar a 13 barcos de pesca industrial, de un total de 99 encuestados durante 58 días en el mar, todos ellos acusados de pescar sin licencia. Esto supone el 13% del total de los barcos de pesca industrial inspeccionados. En el ámbito de la pesca artesanal se estima un nivel aproximado del 39%. Estas proporciones dan una idea de la magnitud y la importancia de la pesca sin licencia en aguas de Guinea Bissau, lo que demuestra la necesidad de implantar un plan de ordenación pesquera que incluya un sistema sólido de control y vigilancia de la pesca.[1159]

7.4.3.1.4 Evolución del esfuerzo pesquero

En cuanto al número de licencias aparecen variaciones significativas en determinados años. Por ejemplo, en 2011 se llegaron a expedir un total de 261 licencias, mientras que en el 2008 y 2009 tan solo alcanzaron 179 y 183 respectivamente. Sin embargo, tal como se ha señalado anteriormente, este conjunto de licencias no refleja realmente la capacidad de pesca, ya que la duración de las mismas varía de 3, 6 y 12 meses, y cada licencia puede cubrir diferentes características técnicas, sobre todo en términos de tonelaje total del buque.

La evolución del número de licencias, barcos, capacidad de TRB, cuotas totales atribuidas y cuotas utilizadas, es estimada siguiendo los datos que se muestran en la siguiente tabla.

[1156] Número de licencias. Igual en columnas 2005 y 2006.
[1157] Equivalencias de las licencias a año completo. Igual en columnas 2005 y 2006.
[1158] Media de TRB por licencia/año. Igual en columnas 2005 y 2006.
[1159] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Marciano, vice-coordinador del servicio de inspección (FISCAP); Sebastião Pereira, jefe del servicio de Pesca Industrial; Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera; Malam Mané, director del servicio de Apoyo al Desarrollo.

Tabla 19. Evolución del esfuerzo

Año	Nº Licencias	Nº Barcos	Capacidad (TRB)	Cuota total atribuida (tn)	Cuota total utilizada (tn)	Saldo (tn)
2005	216	157	80.681,69	101.200,00	46.258,65	54.941,35
2006	240	148	76.164,75	110.173,00	33.560,29	76.612,71
2007	211	147	72.984,70	147.845,45	29.865,75	117.979,70
2008	179	142	72.686,00	147.845,00	47.195,26	100.649,74
2009	183	141	69.312,28	86.845,00	17.571,82	69.273,18
2010	235	140	90.735,00	41.129,83	18.206,27	22.923,56
2011	261	133	141.332,91	37.976,00	17.508,37	20.467,63

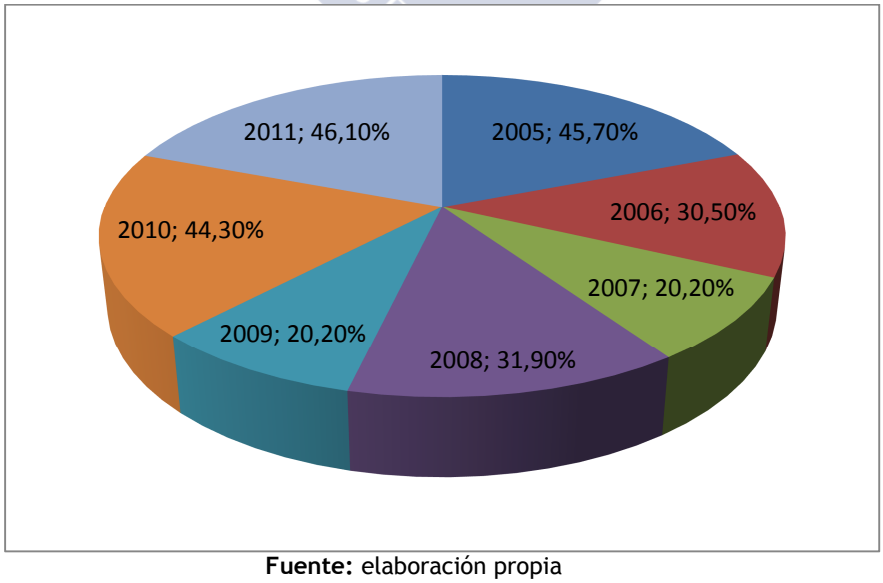
Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

De los datos reflejados en esta tabla puede verse que, a excepción del año 2008, la cuota total utilizada tiende a disminuir de 46.258,65 toneladas capturadas en 2005 a 17.508,37 toneladas en 2011. Este descenso puede deberse a dos factores: a la sobreexplotación de los recursos en la ZEE y/o la disminución del esfuerzo como consecuencia de una mayor temporalidad en las licencias. Además, a partir del año 2008, debido a una falta de información por parte de los buques que se dedican al atún, esta especie no consta dentro de la cuota total atribuida. También puede comprobarse que la cuota total atribuida fue en aumento entre el 2005 y el 2008, año a partir del cual sufre una importante reducción hasta llegar a 37.976 toneladas en el 2011. Esto puede deberse al hecho de hacer una estimación de la capacidad de captura por encima de su verdadero potencial y/o como consecuencia de factores de sobreexplotación causados tanto por barcos con licencia como sin licencia.

La cuota total admisible de captura representa el total para todos los grupos de especies: crustáceos, cefalópodos, peces demersales, peces pelágicos y atún. Este último, no incluido desde el año 2008. En 2011 hay un incremento de licencias y de esfuerzo en términos de capacidad, llegando a las 141.332,91 TRB. Este incremento se debe a barcos atuneros y algún barco de arrastre de gran tonelaje. El repunte del año 2008 pudo ser debido al uso de licencias más duraderas en el tiempo.

El gráfico que se muestra a continuación refleja la tasa de utilización durante los años 2005-2011 con respecto a la cuota total atribuida. Los mayores valores de utilización se dieron en el 2005 y en los dos últimos años.

Gráfico 3. Tasa de utilización durante los años 2005-2011



Fuente: elaboración propia

Se puede comprobar que la tasa de utilización está por debajo de la asignada. De este modo, podría pensarse que en el caso de que las cuotas asignadas siguieran una asignación precautoria por debajo del potencial de biomasa disponible, el esfuerzo pesquero estaría muy por debajo del potencial de biomasa disponible en la ZEE. Sin embargo, los datos de los resultados derivados de las declaraciones reflejadas en los libros de pesca no se ajustan a la realidad, máxime cuando no se tiene control sobre la pesca ilegal, sobre los transbordos no controlados, ni sobre los desembarcos realizados en otros países. Además, no existen puntos de referencia como el RMS que funcionen como indicadores fiables para el control de explotación de los recursos pesqueros. Todo ello, pone de manifiesto la necesidad de un Plan de Acción Nacional que garantice un modelo de explotación sostenible en la ZEE del país.[1160]

Del resultado de varias entrevistas y de los datos reflejados en el capítulo IV, todos coinciden con claros signos de pesca INDNR en la ZEE. Algunas valoraciones de las entrevistas realizadas muestran como los informes anuales sobre capturas indican como los armadores tienden a rebajar las cantidades declaradas. Las disposiciones de los acuerdos obligan a declarar los datos de capturas y la posición de cada día de los buques, pero eso no suele cumplirse. Los barcos de la UE no suelen atracar al puerto de Bissau, sino que llevan el pescado a los puertos españoles de Las Palmas, Vigo o Sevilla, o bien a Oporto, en Portugal, haciendo que sea desconocido el volumen de capturas de estos barcos. Ante esta situación la administración pesquera de Guinea Bissau tiene denunciado varias veces este problema. Para evitar este falseamiento de datos solicitan la presencia de observadores internacionales a bordo para obtener datos correctos y evitar que los observadores locales colaboren con los armadores. Además, manifiestan que debe acabarse con el despilfarro de recursos. Por ejemplo, cuando se pescan crustáceos se devuelven al mar enormes cantidades de capturas accesorias que pueden llegar al 90% de la captura. Es decir, un buque comunitario que captura 2,5 toneladas de crustáceos en un día puede llegar a tirar 25 toneladas accesorias de pescado. Sin embargo, mantener un servicio de inspección tiene un elevado coste, lo que lleva a no disponer de vigilancia aérea ni de embarcaciones de control que puedan operar en la ZEE, ya que los guardacostas existentes no pueden alejarse demasiado de la costa. Ante ello, las embarcaciones ilegales son conscientes de esta situación y se limitan a huir a lugares que saben que no pueden ser alcanzados. Muchos de los barcos ilegales entran en la ZEE y el mar territorial por la zona sur del país, es decir, por las aguas de Guinea Conakry. No obstante, si los barcos europeos no se ajustan a informar correctamente sobre las capturas y su posición, los acuerdos de pesca fijan una sanción. Sin embargo, Guinea Bissau no suelen tomar medida alguna al carecer de recursos para controlar a todos los buques que vulneran las normas.[1161]

[1160] Varias entrevistas confirman que la pesca INDNR en la ZEE de Guinea Bissau es un verdadero problema para el país debido a que carece de medios para poder combatirla. Entrevistas realizadas, en abril de 2007, a Daniel Gomes, Ministro de Pesca y Economía Marítima; Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera; Mussa Mané, jefe de gabinete del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; Sebastião Pereira, jefe del servicio de Pesca Industrial; Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal; Eugenio Gomes Dacosta; responsable de pesca artesanal del centro de Bolama; Marciano, vice-coordinador del servicio de inspección (FISCAP); Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros de Pesca Industrial; Luís Méndes Pereira, jefe de reparto, divulgación y tecnología del pescado; Malal Sané, consultor jurídico del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; y Julio da Silva, jefe del área de reparto de flota. En abril de 2012 a Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo de Bissau; Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca; Henrique Antonio da Silva, director del CIPA; y Antonio Tubento Domingos, director del Servicio de Pesca Artesanal.

[1161] Ibíd.

7.4.3.1.5 Ingresos derivados de las licencias de pesca

Las posibilidades de pesca se definen generalmente en términos del número máximo de buques y TRB. El valor de las licencias se calcula sobre una base prorrateada en función del TRB para la pesca de arrastre, y en forma de una suma fija anual para los buques de diversos tipos, principalmente para los barcos de pesca artesanal. La estacionalidad de las licencias y las dificultades en su gestión tienen un impacto importante en los ingresos del gobierno, lo que confirma que éste debe reducir la expedición de licencias de corta duración.[1162]

En el caso de las licencias de pesca para la captura del atún, los valores calculados para la flota de la UE se basan en una cantidad fija por captura. Sin embargo, es imposible para las autoridades guineanas vigilar las capturas de atún. Por lo general, el valor de estas capturas no suelen ser transmitidas a las autoridades de Guinea Bissau. Esta situación requiere de un enfoque regional para el control de las capturas y las descargas.[1163]

Los ingresos derivados de las licencias suponen una importante fuente de recursos económicos para el país. Si se hace una muestra sobre la evolución de los ingresos entre el 2005 y el 2011, nos encontramos con los resultados reflejados en la siguiente tabla.

Tabla 20. Ingresos de las licencias de pesca y operaciones conexas (mill. FCFA)

Año	Nº Licencias	Ingresos por Licencias	Operaciones conexas	Total (L+O)
2005	216	3.210.020.279	216.241.442	3.426.261.721
2006	240	2.358.274.974	203.103.896	2.561.378.870
2007	211	2.397.220.816	248.702.776	2.645.923.592
2008	179	2.046.627.210	210.163.937	2.256.791.147
2009	183	2.088.462.098	204.177.588	2.292.639.686
2010	235	2.112.914.684	203.050.200	2.315.964.884
2011	261	2.226.044.908	234.705.300	2.460.750.208

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Según la Secretaria de Estado de Pesca, el valor absoluto de los ingresos por licencias aumentó considerablemente hasta el año 2003, disminuyendo desde entonces hasta 3,2 mil millones FCFA en 2005. De estos resultados puede verse como el incremento de licencias no es proporcional al nivel de ingresos. Véase por ejemplo la comparación de los años 2008 y 2009 con respecto a los años 2010 y 2011. Esto vuelve a demostrar la alta temporalidad de las licencias de pesca, especialmente en los últimos años. Si tenemos en cuenta la depreciación derivada de las cantidades percibidas desde 2005, puede comprobarse una reducción paulatina de ingresos por licencias de pesca, siendo más significativos en los años 2008 y 2009.

En resumen, ante la falta de datos suficientes sobre las capturas y sobre el esfuerzo pesquero real, las tablas anteriores muestran una aproximación útil para comprobar el nivel decreciente de licencias de pesca estables a lo largo del año, lo que repercute en el nivel de ingresos, y en un menor interés de los barcos de pesca industrial por operar de manera más continuada en la ZEE. Las dos explicaciones más probables a esta disminución pueden ser: i) los barcos están optando cada vez más por la pesca ilegal debido a la falta de capacidad del Gobierno para supervisar y controlar sus aguas; y/o ii) la captura por unidad de esfuerzo de pesca ha disminuido lo suficiente para que la pesca en aguas de Guinea Bissau no sea tan rentable y atractiva como antes. Una vez más, implantar un Plan de Acción Nacional supone una actuación básica para adoptar medidas de control sobre la pesca INDNR.

[1162] Tal como refleja el Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit. Este plan sugiere que la base de datos de las licencias necesita ser modificada para una mejor gestión de la información.
[1163] Ibíd.

Por último, otro problema que se deriva de los acuerdos de pesca con terceros países es que las licencias de pesca, a excepción del atún, no son expedidas para una especie en concreto, sino que están destinadas a grupos de especies de una misma familia. Esto supone una limitación para realizar un adecuado control de las especies capturadas y de los descartes que se producen en la zona de pesca, además de un incremento del esfuerzo pesquero.[1164]

7.4.3.1.6 Capturas totales en las pesquerías de crustáceos y cefalópodos

La siguiente tabla muestra el esfuerzo en términos de capturas anuales, lances y horas, realizados en los años 2009 y 2010 para las pesquerías de crustáceos y cefalópodos. En ella se pueden comprobar las diferencias sobre capturas, lances y horas, resaltando la significativa disminución en 2010 con respecto a 2009. Solo en términos de capturas totales supone una reducción del 46%.

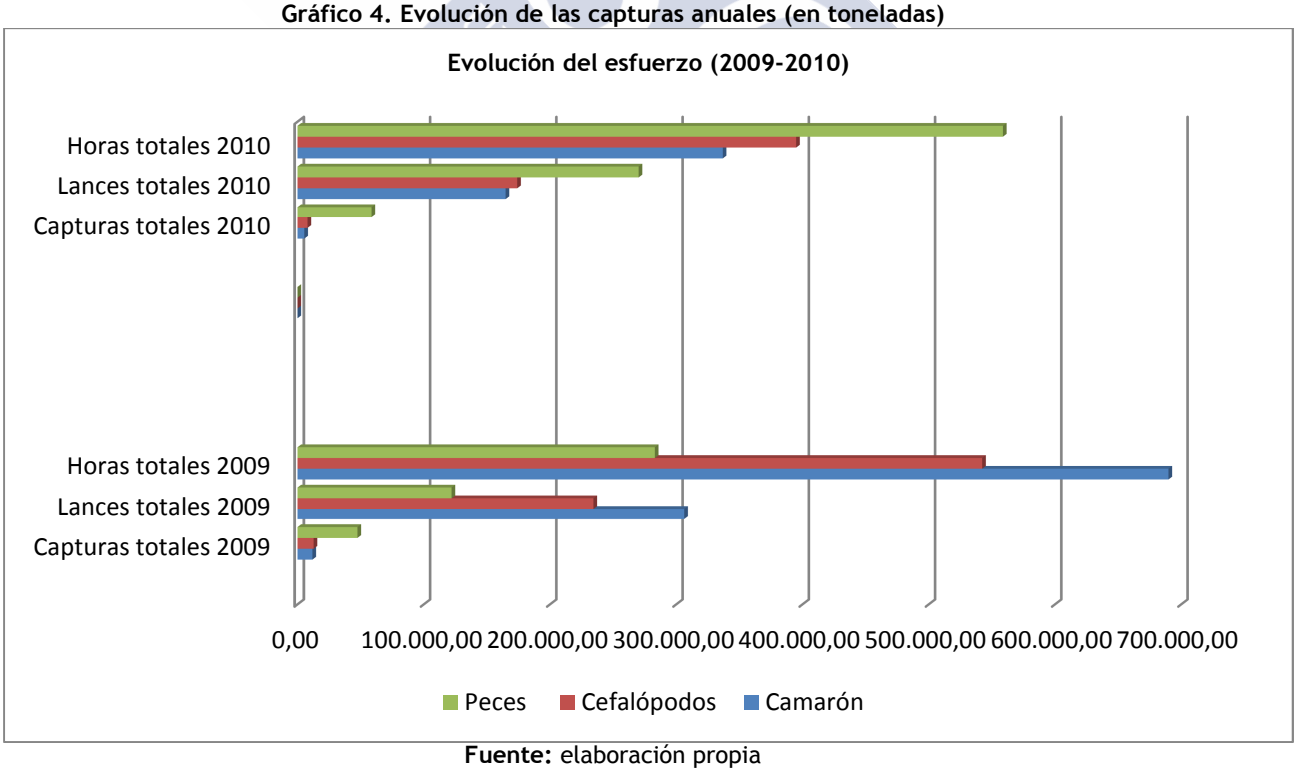
Tabla 21. Capturas anuales por tipo de pesca en toneladas (años 2009-2010)

Tipo	Crustáceos		Cefalópodos		Totales	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Capturas	11.844	5.423	12.792	7.972	24.636	13.395
Lances	306.399	164.848	234.447	174.053	540.846	338.091
Horas	689.955	336.896	542.398	395.045	1.232.353	731.941

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

En el caso de los crustáceos la reducción de capturas supone más de la mitad, con el 54,2%. Este descenso puede obedecer a un claro signo de sobreexplotación del recurso. En el siguiente gráfico puede verse una representación de los resultados.

Gráfico 4. Evolución de las capturas anuales (en toneladas)



Fuente: elaboración propia

[1164] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012 a Adilson Djabulá, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca; Henrique Antonio da Silva, director del CIPA; y Antonio Tubento Domingos, director del Servicio de Pesca Artesanal.

7.4.3.1.7 Tripulación de Guinea Bissau enrolada en barcos de pesca industrial

No existe un registro oficial de personal empleado a bordo de los buques de pesca industrial, ni tampoco en la pesca artesanal. La siguiente tabla, estima una media de 700 tripulantes enrolados como marineros en barcos de pesca industrial. Estos embarques se producen en base a compromisos derivados de los acuerdos de pesca, con la categoría de marineros. El resto de la tripulación está constituida por tripulantes de los países extranjeros. Una de las razones de embarcar solo a marineros es la falta de personal cualificado en el país (patrones, mecánicos y oficiales en varias categorías) como consecuencia de la inexistencia de un plan nacional de formación profesional pesquera.

Tabla 22. Tripulación nacional enrolada en barcos de pesca industrial

Modalidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012[1165]
TOTAL	524	692	719	807	684	673	763	604	363

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Aunque más de 7.000 personas están registradas como pescadores industriales en el sindicato de marineros de pesca industrial, poco más de 600 trabajan actualmente.[1166] Según una estimación realizada, del total de marineros enrolados, entre 360 y 410 están enrolados a tiempo completo, o sea, durante todo el año.[1167]

La inexistencia de un control oficial de las tripulaciones pone de manifiesto la necesidad de crear un registro de las habilitaciones profesionales y de las libretas marítimas. También resaltar la escasa cualificación que poseen las tripulaciones que ejercen la profesión de marinero en la pesca industrial.[1168]

7.4.3.2 La pesca artesanal

A lo largo de la historia, los pescadores extranjeros han estado faenando en Guinea Bissau, y continúan haciéndolo. A pesar de que este país está abierto al mar es esencialmente agrícola, y los agricultores tradicionales próximos a las zonas costeras han estado, durante siglos, capturando pescado para su subsistencia. Por tanto, no existe una cultura o tradición de desarrollo alrededor de la pesca como en Senegal o Ghana.

Dado que la pesca artesanal realizada por pescadores locales está limitada a las áreas cercanas a la costa, al archipiélago de Bijagós y a los ríos, no debería, en principio, generar competencia directa con la pesca industrial. Sin embargo, en la práctica los pescadores artesanales e industriales extranjeros compiten cada vez más con los pescadores artesanales locales. Además, los barcos de apoyo que recogen el pescado de los barcos de pesca industriales y artesanales extranjeros, frecuentan las aguas de Guinea Bissau. Estos barcos, también conocidos como "embarcaciones de recogida", suelen alcanzar las 250 TRB de desplazamiento, con capacidad de preservar y procesar el pescado a bordo, contratando a pescadores artesanales (principalmente senegaleses) para desplazarse a zonas pesqueras extranjeras distantes con 40 a 50 canoas cargadas a bordo o remolcadas. Hay indicios de que unas 23 embarcaciones de este tipo operaban en aguas de Guinea Bissau en el año 2000 y ninguna de ellas poseía licencia durante los años 2004 a 2007.[1169]

[1165] Contabilizados hasta el 12 de abril de 2012.
[1166] Datos obtenidos del sindicato de marineros de pesca industrial de Guinea Bissau.
[1167] Ibíd.
[1168] Ibíd.
[1169] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial; Malam Mané, director del Servicio de Apoyo al Desarrollo.

El análisis que se muestra a continuación hace una valoración de la pesca artesanal de Guinea Bissau. Para ello, se tuvieron en cuenta numerosas entrevistas, observaciones sobre el terreno, visitas técnicas y datos facilitados por la Secretaría de Estado de Pesca del país.[1170]

7.4.3.2.1 Sistema de explotación y panorama general de la pesca artesanal

Los barcos de pesca artesanal extranjeros suponen una importante presencia en el mar territorial y en las aguas interiores de Guinea Bissau, fundamentalmente en lo que se refiere a la efectividad de pesca y al volumen de capturas. En este sentido, se pueden distinguir dos categorías de pescadores extranjeros: i) los sujetos a migración, generalmente amparados en acuerdos bilaterales, siendo la mayor parte de sus capturas exportadas a sus países de origen, lo que hace pensar que la importancia de las capturas en las aguas de Guinea Bissau no es lo suficientemente conocida; y ii) los que viven en el país, asimilados en gran parte por las poblaciones locales, pero disponen de medios más sofisticados de producción que los nacionales, en parte debido a sus vínculos conservados con su país de origen y un alto grado de especialización en la actividad pesquera (por ejemplo, la tasa de motorización es superior que la nacional). Los pescadores extranjeros pueden constituir factores importantes para el aprendizaje de las técnicas de pesca o para el suministro de recursos.[1171]

Sin embargo, los pescadores de Guinea Bissau son polivalentes (pescador/agricultor). En general, se han podido comprobar los siguientes tipos de pesca: una pesca de subsistencia fuera de los circuitos económicos y consumida dentro del círculo de la familia, utilizando materiales naturales, y donde una parte importante de la pesca está destinada al trueque para la adquisición de otros productos alimenticios; una pesca comercial marítima o fluvial de muy pequeña escala, que explota los recursos próximos a las localidades fluviales y costeras; y una pesca comercial más especializada, que explota fundamentalmente el espacio marítimo del mar territorial.[1172]

La pesca artesanal tiende a concentrarse en los ríos y estuarios a lo largo de la costa (especialmente el archipiélago de Bijagós y Cacheu) y constituye alrededor del 80% de este tipo de pesca.[1173] Una gran mayoría las capturas se realiza durante dos temporadas al año: de abril a mayo y de octubre a diciembre. El número de pescadores artesanales nacionales y extranjeros está sujeto a una gran incertidumbre. Hay información de que en 2003 unos 3.362 pescadores artesanales faenaban en Guinea Bissau, de los cuales, al menos el 50% eran de Senegal y Guinea Conakry, utilizando un total de 656 canoas. En comparación, una encuesta realizada en 1991 indicó un total de 6.000 pescadores artesanales que usaban 1.200 canoas (el 20% de las cuales tenían motor). Esta considerable reducción se atribuye a la guerra de 1998-1999, cuando muchos pescadores artesanales abandonaron las aguas de Guinea Bissau.[1174]

[1170] La mayor parte de los datos que han sido proporcionados por la Secretaría de Estado de Pesca no se encuentran estructurados o sistematizados sino que aparecen dispersos en dossieres de carácter interno. La única excepción son dos trabajos sobre aspectos socioeconómicos de la pesca artesanal, coordinados por Javier Macías González para este departamento en los años 2006 y 2009. Referencia: MACÍAS GONZÁLEZ, J. I y ll Enquête sur les aspects socio-économiques de la Pêche Artisanale en Guinée Bissau. Secretaria de Estado das Pescas. República da Guiñé Bissau, 2006-2009 (trabajos no publicados).

[1171] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial.

[1172] Información obtenida de la observación directa realizada por este doctorando en Guinea Bissau, en abril de 2007 y abril de 2012, en las comunidades artesanales de Bolama y Bissau; y entrevistas realizadas en Guinea Bissau: en abril de 2007 a Gabriel Seidi, jefe del departamento de Desarrollo del Centro Bolama; María Cá y Aua Turé, bideiras de Bolama; Julio da Silva, jefe del Área de reparto de Flota; Issuf Ndong, armador de pesca artesanal; y Eugenio Gomes Dacosta; responsable de pesca artesanal. En abril de 2012 a Arlindo Peti, presidente de la Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal.

[1173] Ibíd. Además de estas especies de estuarios, existe un nivel significativo de pesca de camarón joven en el Río Cacheu.

[1174] Del total de las 656 embarcaciones artesanales, un número estimado de 107 eran nacionales, de las cuales, 29 tenían motor. La mayoría de estas embarcaciones son del tipo *monoxyle*, y aproximadamente el 75% son botes a remos. Vid. Plan Estratégico de Desarrollo de Pesca, 2008, op. cit.

La pesca artesanal tiene derechos exclusivos dentro de la zona de 12 millas náuticas y en las aguas interiores. El reglamento de pesca artesanal del país distingue entre diferentes categorías de pesca artesanal y restringe su acceso a ciertas áreas. La siguiente tabla muestra una relación entre la zona, los límites de pesca y el tipo de embarcación artesanal autorizada a pescar en dichas zonas.

Tabla 23. Características de las áreas reservadas a embarcaciones artesanales

Zona	Límites	Embarcaciones artesanales autorizadas
Aguas interiores no marítimas	Del interior hasta las "líneas limite" naturales de las mareas continentales.	<15 HP y 18 m de eslora
Aguas interiores marítimas	De las "líneas límite" naturales de las mareas de agua continentales a la línea de base recta.	<40 HP y 18 m de eslora
Mar territorial	De la línea recta de base hasta las 12 millas náuticas.	<60 HP y 18 m de eslora

Fuente: elaboración propia a partir art. 8 del reglamento de pesca artesanal de Guinea Bissau

El volumen de la captura total artesanal de Guinea Bissau es incierto. Según estimaciones del Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca para Guinea Bissau, la captura total puede estar alrededor de 30 a 40.000 toneladas al año. Del mismo modo, un estudio de 1995 estimó el total de la captura artesanal, tanto nacional como extranjera, en 50.000 toneladas. En ambos casos, la mayor parte de la captura habría sido efectuada por pescadores extranjeros y transportada a países vecinos. En cuanto a la captura total hecha por los pescadores locales, la FAO estimaba que las capturas locales alcanzaban en 1997 las 5.400 toneladas.[1175]

La pequeña proporción de las capturas realizadas por los pescadores nacionales se atribuye a que la pesca en Guinea Bissau es tradicionalmente una actividad marginal, practicada de 4 a 6 días al mes, durante 8 a 10 meses, en un total de menos de 50 días por año. Las prácticas culturales limitan fuertemente el desarrollo de una pesquería artesanal nacional saludable, incluyendo la restricción a los jóvenes a invertir en este sector. En todo el país, incluso en las 21 islas habitadas del archipiélago de Bijagós, los residentes se dedican principalmente a la agricultura, en lugar de la pesca. En 1996, la pesca era la principal actividad económica con el 18% del número total de pescadores mientras que la agricultura ocupaba el 78%. Estos pescadores suelen utilizar pequeñas canoas tradicionales y líneas de pesca o pequeñas redes. Algunos pescadores locales han adquirido en los últimos años canoas senegalesas con motor fuera borda.[1176]

En contraste con los pescadores residentes de Guinea Bissau, los pescadores de Senegal, Guinea Conakry y Ghana se han dedicado a la pesca de bajura durante más de un siglo. Las comunidades costeras de esos países han desarrollado una cultura y tradición de la pesca, y estos pescadores se encuentran probablemente entre los más eficaces del mundo. Aunque sus actividades se habían limitado a las zonas costeras de sus respectivos países durante la mayor parte de este período, la disminución de los niveles de captura en sus propias ZEE, en comparación con las ricas zonas costeras de Guinea Bissau ha causado una considerable migración de pescadores de estos países vecinos a las aguas de Guinea Bissau. Los beneficios netos para Guinea Bissau derivados de esta migración son muy modestos, y probablemente negativos -estos pescadores venden la mayor parte de sus capturas en sus propios países y tan solo pagan el valor nominal de las licencias o la pescan ilegalmente-, mientras que los costes

[1175] Según datos del Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.
[1176] Ibíd.

en términos de esfuerzo adicional de pesca en algunos stocks de peces que ya se encuentran muy explotados, puede ser sustancial.[1177]

La mayor parte de los beneficios para el sector privado nacional provienen de la pesca artesanal local, y en un grado mucho menor, de la pesca artesanal extranjera. Aunque la mayoría de los pescadores extranjeros descargan la mayor parte de sus capturas en los Estados vecinos, algunos también descargan algún pescado en el país, abasteciendo el mercado local y creando algunos beneficios locales. A pesar de que los pescadores extranjeros han estado pescando en aguas locales durante décadas, existen relatos sobre enfrentamientos entre pescadores locales y extranjeros que parecen ir en aumento. Están aumentando los campamentos permanentes de los pescadores de Senegal y de Guinea Conakry en el Archipiélago de Bijagós, entrando en conflicto con los administradores de los parques y los funcionarios locales en algunos casos. Este problema es cada vez más importante.[1178]

El mercado local de pescado todavía no está desarrollado y los precios suelen ser bajos. Prácticamente no existen instalaciones de procesamiento para la exportación o para la comercialización que puedan ofrecer precios más altos, como en Senegal. La demanda local de pescado de alto valor es limitado debido al bajo poder adquisitivo. Además, existen pocos incentivos para que los pescadores extranjeros desembarquen el pescado en Bissau.[1179]

A pesar del modesto papel de la pesca local y las limitaciones culturales que impiden el desarrollo del sector, el Gobierno ha reiterado la prioridad al desarrollo de la pesca artesanal debido al potencial para la creación de empleo y el valor añadido local. Potencial que puede ser generado por la pesca doméstica en pequeña escala. Por tanto, mientras que el desarrollo de la pesca artesanal se enfrenta a importantes obstáculos técnicos y culturales en el futuro, esta seguirá siendo una estrategia a medio y largo plazo.[1180]

7.4.3.2.2 Flota artesanal, tripulaciones y población dependiente

a) Las comunidades pesqueras locales

La pesca artesanal de Guinea Bissau está repartida en 17 comunidades pesqueras locales (CPL) que representan los puertos principales, de los cuales dependen 165 puntos de pesca artesanal. La distribución y ubicación de los puertos a lo largo de la compleja costa de este país se mantiene dentro de un mapa de puertos principales y puertos dependientes.

Los 17 puertos principales se encuentran en: Bafata (39); Biombo (7); Bissau (1); Bolama (8); Bubaque (5); Cacheu (8); Cacine (39); Caio (3); Caravela (2); Catio (5); Farim (5); Gabu (11); Quinara (20); San Vicente (3); Uno (3); Uracane (3) y Varela (3). Por su parte, el número puertos dependientes o puntos de pesca artesanal dependientes pasaron de 134 en 2006 a 165 en 2009.[1181]

b) Propietarios, tripulantes y población dependiente por CPL

Desde un aspecto social y técnico, la pesca artesanal cubre una primera necesidad de subsistencia basada fundamentalmente en la organización familiar y, en segundo plano, genera unos rendimientos económicos que podrían ser muy mejorables. Es un modelo que

[1177] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Arlindo Peti; Antonio Abelino Cabral; Paulo Barangão; y Antonio Tubento Domingos.
[1178] Ibíd., y Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.
[1179] Datos obtenidos mediante observación directa en Guinea Bissau, en abril y mayo de 2007 y abril de 2012; y entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Gabriel Seidi; María Cá; Aua Turé; Julio da Silva; Issuf Ndong; y Eugenio Gomes Dacosta.
[1180] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.
[1181] Ibíd. Entre paréntesis se relacionan el número de puertos dependientes actualizado al año 2009.

carece de organizaciones pesqueras que impulsen un rendimiento económico sostenible. Si analizamos su importancia cuantitativa, podemos comprobar en la siguiente tabla la distribución geográfica de las CPL y la relación de armadores, pescadores y población dependiente de cada una de ellas.

Tabla 24. Propietarios, tripulantes y población dependiente (2006-2009)

CPL	Propietarios/ Armadores		Marineros/ Pescadores		Total A+P		Población dependiente	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009
Bafata	270	208	195	156	465	364	3.458	4.190
Biombo	85	98	251	225	336	323	1.848	1.381
Bissau	22	6	145	38	167	44	608	116
Bolama	52	69	135	182	187	251	783	1.187
Bubaque	32	109	141	491	173	600	698	2.015
Cacine	184	332	210	517	394	849	2.075	5.996
Cacheu	119	156	306	317	425	473	1.617	1.890
Caio	26	27	84	66	110	93	373	359
Caravela	42	30	82	77	124	107	308	321
Catio	50	20	40	21	90	41	456	288
Rarim	52	26	69	28	121	54	899	548
Gabu	56	91	119	23	175	114	915	1.035
Quinara	180	156	305	267	485	423	2.769	2.596
Sao Vicente	30	58	46	78	76	136	331	828
Uno	28	18	106	67	134	85	459	275
Uracane	52	61	295	306	347	367	1.298	1.210
Varela	30	30	91	101	121	131	344	351
TOTAL	**1.310**	**1.495**	**2.620**	**2.960**	**3.930**	**4.455**	**19.239**	**24.586**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

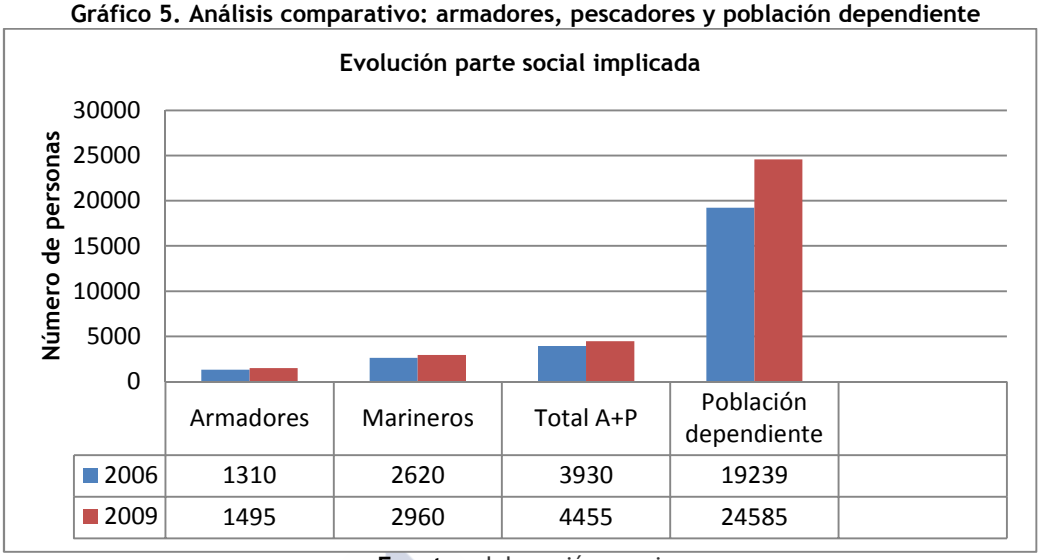
Si tomamos como referencia el año 2009 se obtiene una estimación de datos relevantes: un total de 1.495 armadores forman la flota de la pesca artesanal; la tripulación asciende a 2.960 pescadores; y la población dependiente alcanza las 24.586 personas. Todo esto supone una cifra respetable considerando la población de este país. El número de armadores y marineros que viven directamente de la pesca artesanal marca una importante diferencia con respecto a la pesca industrial que solo emplea a una media de 700 marineros aproximadamente. También resultan significativos los indicadores relativos a la población dependiente de la pesca: en 2006 se estimaron un total de 19.239 personas dependientes de la pesca, mientras que en el 2009 llegó a alcanzar las 24.586 personas, suponiendo un incremento de casi el 22%. Estos incrementos también se dan en el apartado de los armadores con un 12%, y en los marineros con un 11%.

Al total de estas embarcaciones, capturas y valores de producción habría que sumarle las embarcaciones procedentes de Senegal, Guinea Conakry, Gana y Sierra Leona. Estas embarcaciones no dejan más rendimientos en el país que el coste de la licencia de pesca. Se calcula que alrededor del 15% de los armadores y pescadores son extranjeros. No obstante, el porcentaje es un indicador a revisar para saber su verdadero valor e impacto.[1182]

El siguiente gráfico muestra el incremento producido en términos de propietarios, marineros y población dependiente, entre los años 2006 y 2009.

[1182] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

Gráfico 5. Análisis comparativo: armadores, pescadores y población dependiente



Fuente: elaboración propia

c) Promedio de edad de los patrones y pescadores por CPL

El promedio de edad más alta se observa en el interior de los núcleos de las CPL de Farim, Bafatá y Gabu. Para tener una muestra general, la siguiente tabla indica la edad promedio en el período 2006-2009.

Tabla 25. Edad promedio (2006-2009)

Núcleo (CPL)	Total		Patrones		Marineros	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009
Bafata	33	37	42	43	22	27
Biombo	24	27	35	39	20	22
Bissau	27	27	45	44	24	24
Bolama	33	32	46	45	27	28
Bubaque	29	29	38	40	27	26
Cacine	31	31	39	38	24	27
Cacheu	29	29	41	40	24	23
Caio	27	28	39	37	23	24
Caravela	30	33	37	39	27	31
Catio	32	28	38	34	25	23
Farim	34	43	40	47	28	38
Gabu	30	39	44	41	23	30
Quinara	30	32	40	41	24	26
Sao Vicente	24	28	33	36	17	23
Uno	28	32	38	36	25	30
Uracane	29	30	38	41	27	27
Varela	32	28	41	27	28	25
Total	**30**	**31**	**40**	**40**	**24**	**26**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

El promedio de edad de la población representada (propietarios y marineros) es de 31 años. Los patrones alcanzan un promedio de 40 años y la tripulación de 26 años. Como se puede comprobar, en comparación con 2006 no hay variación sustancial para todo el país. Esto nos demuestra que la edad media no es alta y apta para mejorar su nivel de formación en la actividad pesquera. En la siguiente tabla puede verse la evolución y distribución por edades de los armadores de pesca artesanal. El mayor porcentaje se da en el tramo de 36-50 años, seguido del tramo de 21-35 años.

Tabla 26. Distribución por edad de los propietarios (2006-2009)

Tramo (años)	2006	2009
< 21	2,7%	3,9%
21 - 35	37,8%	37,3%
36 - 50	41,5%	39,6%
> 50	18,1%	19,2%

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

7.4.3.2.3 Distribución del sector pesquero artesanal por nacionalidades

a) Distribución de armadores y pescadores por nacionalidades

Tal como se ha avanzado, alrededor del 15% de los armadores y pescadores son extranjeros, principalmente de Senegal, Sierra Leona y Guinea Conakry. La distribución por nacionalidades se puede ver en la siguiente tabla.

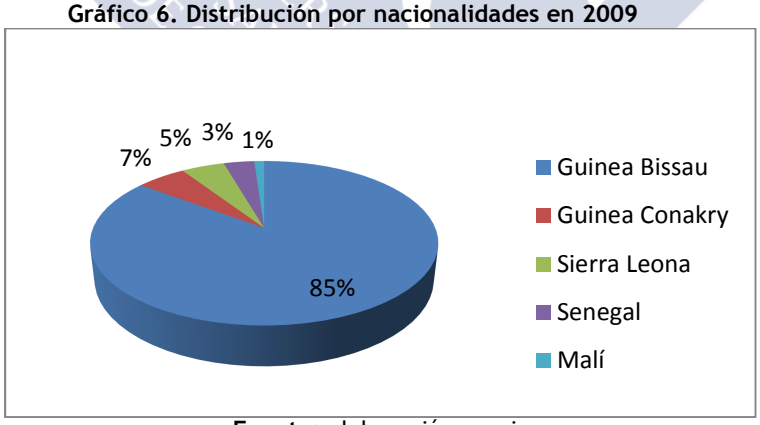
Tabla 27. Distribución por nacionalidades (2006-2009)

País	2006 (%)	2009 (%)
Guinea Bissau	86,0	85,2
Senegal	4,8	3,3
Sierra Leona	4,3	4,8
Guinea Conakry	3,8	5,5
Malí	1,0	1,0
Otros	0,2	---

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Tomando como referencia el año 2009, el siguiente gráfico nos muestra la representación de esos países en el entorno de la pesca artesanal.

Gráfico 6. Distribución por nacionalidades en 2009



Fuente: elaboración propia

Se constata el peso de los pescadores artesanales extranjeros en Guinea Bissau. Su importancia se debe sobre todo a su capacidad de pesca que es muy superior a la obtenida por la flota artesanal de Guinea Bissau. Una de las razones principales es el uso de tecnologías de pesca más avanzadas. Sin embargo, a estos porcentajes habría que añadir un número no menos importante de pescadores extranjeros sin licencia y practicando pesca ilegal en las territoriales de este país.[1183]

[1183] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Gabriel Seidi; María Cá; Aua Turé; Julio da Silva; Issuf Ndong; y Eugenio Gomes Dacosta.

b) Distribución étnica de las CPL

La tabla que se muestra a continuación representa el amplio número de etnias diferentes y como se encuentran distribuidas a lo largo de las CPL del país. Existen más de 12 etnias y las más representativas son: Papel (17,3%), Bijagos (17,1%), fulas (11,7%) y felupes (10,1%). Solo las etnias Papel y Bijagos representan cerca del 35%. Es importante resaltar que la heterogeneidad es una de las características principales.

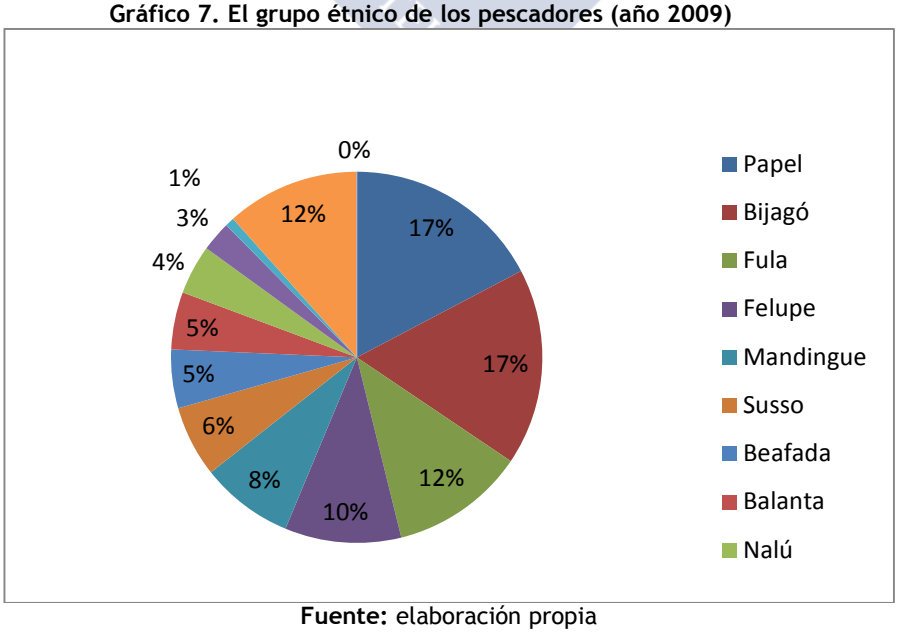
Tabla 28. Distribución de pescadores nacionales por origen étnico en 2009 (%)

CPL	Papel	Bijagó	Fula	Felupe	Mandin-gue	Susso	Beafada	Balanta	Nalú	Serer	Mancanha	Manjaco	Otros
Bafata	1.1	--	64,8	--	23,6	--	1,1	2,2	--	--	--	--	7,1
Biombo	99,1	--	--	--	--	--	--	0,9	--	--	--	--	--
Bissau	4,5	31,8	--	--	2,3	--	6,8	--	--	18,2	--	--	--
Bolama	16,3	21,9	4,4	4,0	9,6	4,8	14,7	7,2	2,0	0,8	1,6	2,8	10,0
Bubaque	5,3	76,8	1,8	2,2	1,7	3,3	--	2,3	--	1,3	0,2	0,5	4,5
Cacine	0,7	0,7	7,5	1,3	12,0	18,6	2,5	12,4	20,8	0,5	0,1	0,2	22,6
Cacheau	28,8	0,2	0,4	56	1,1	--	--	1,3	--	5,1	0,4	1,5	5,3
Caio	77,4	--	3,2	2,2	5,4	1,1	--	3,2	--	1,1	--	6,5	--
Caravela	1,9	8,4	--	11,2	1,9	15,0	0,9	2,8	0,9	0,9	--	1,9	54,2
Catio	61,0	4,9	7,3	--	--	--	--	24,4	--	--	2,4	--	--
Farim	--	--	11,1	1,9	83,3	--	--	--	--	--	--	--	3,7
Gabu	--	--	55,3	--	24,6	--	--	0,9	--	--	--	--	19,3
Quinara	9,7	1,7	14,9	--	5,9	12,5	35,2	6,1	1,7	--	0,5	--	11,6
San Vicente	47,1	--	32,4	5,9	8,1	--	--	3,7	--	--	1,5	0,7	0,7
Uno	--	41,2	2,4	22,4	1,2	11,8	--	1,2	1,2	--	--	1,2	17,6
Uracane	7,1	46,3	3,5	3,5	1,1	2,2	3,5	4,6	0,3	18,0	--	1,6	8,2
Varela	--	--	--	72,5	10,7	--	--	3,1	--	1,5	--	--	12,2
TOTAL	**17,3**	**17,1**	**11,7**	**10,1**	**8,1**	**6,2**	**5,1**	**5,0**	**4,3**	**2,6**	**0,3**	**0,8**	**11,3**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Con esta tabla se puede ver la amplia y compleja diversidad étnica en la pesca artesanal, manifestando dos cosas: i) la necesidad de establecer una ordenación pesquera basada en la comunidad (véase capítulo V); y ii) emprender un cambio de modelo de administración pesquera que implique una mayor descentralización administrativa, basado en un sistema de cogestión (véase capítulo VI). No cabe duda que con este nivel de diversidad étnica, adoptar planes de ordenación pesquera que representen a todas ellas, resulta complejo. El siguiente gráfico muestra una representación del mapa étnico de la pesca artesanal en Guinea Bissau.

Gráfico 7. El grupo étnico de los pescadores (año 2009)



Fuente: elaboración propia

7.4.3.2.4 Población dependiente de cada pescador y tripulación media

a) Población dependiente

El promedio de la población dependiente de cada pescador es de 9 personas, oscilando entre 4 en la isla de Caravela y 13 de Bafata y Catio. La tabla siguiente muestra la alta dependencia de la pesca artesanal, lo que demuestra la necesidad de organizar las CPL. En general, se comprueba que la media se mantiene estable.

Tabla 29. Población dependiente (promedio 2006-2009)

CPL	2006	2009
Bafata	10	13
Biombo	11	10
Bissau	8	8
Bolama	8	10
Bubaque	9	7
Cacine	10	10
Caio	7	9
Caravela	5	4
Catio	9	13
Farim	10	12
Gabu	9	10
Quinara	10	11
San Vicente	9	11
Uno	6	6
Uracane	7	7
Varela	7	5
Total	**9**	**9**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

b) Tripulación media en función del tipo de embarcación

La media de tripulantes (patrón no incluido) para cada tipo de canoa se diferencia en función de las CPL. La siguiente tabla muestra el tipo de embarcación por CPL y el número de tripulantes por embarcación. Al final se muestra una media de tripulantes por canoa.

Tabla 30. Tripulación media al año 2009

CPL	Monoxyle	Monoxyle mejorado		Bote	Nominha	Salam
		Motor	Remos			
Bafata	2	2	--	--	--	--
Biombo	2	3	3	--	--	--
Bissau	--	--	--	--	7	--
Bolama	2	4	1	--	5	4
Bubaque	3	5	4	5	6	4
Cacine	2	4	--	--	5	3
Cacheu	2	4	4	--	3	--
Caio	2	4	2	--	3	--
Caravela	--	--	--	--	6	2
Catio	2	--	--	--	--	--
Farim	1	3	--	--	--	--
Gabu	2	--	--	--	--	--
Quinara	2	5	--	--	--	--
San Vicente	1	--	3	--	2	--
Uno	5	--	5	4	6	3
Uracane	3	5	4	5	7	5
Varela	2	--	--	--	4	--
Total	**2**	**4**	**4**	**3**	**5**	**3**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Con esta tabla se puede comprobar el exceso de tripulación que llevan estas embarcaciones de reducido tamaño. Estas embarcaciones suelen carecer de certificados de navegabilidad, estabilidad y estanqueidad, lo que manifiesta una falta de regulación de la seguridad marítima a bordo, con el riesgo que esto supone para las tripulaciones.[1184]

7.4.3.2.5 Valor estimado de las embarcaciones y nivel de actividad

a) Valor estimado de las embarcaciones

El valor total de las embarcaciones y los equipos de pesca no ha cambiado significativamente desde 2006, estimado en 775,7 millones de FCFA. Cacine, Bolama y Cacheu concentran el 44% de dicho valor. La tabla siguiente refleja el valor total de las embarcaciones y equipos de pesca.

Tabla 31. Valor de las embarcaciones y equipos de pesca 2006-2009 (mil FCFA)

CPL	2006	2009
Bafata	10.080	26.191
Biombo	130.790	53.511
Bissau	130.850	27.020
Bolama	45.650	27.020
Bubaque	58.205	83.122
Cacine	56.723	133.658
Cacheu	83.938	102.113
Caio	41.750	19.156
Caravela	8.020	15.295
Catio	7.476	3.080
Farim	9.274	6.786
Gabu	2.660	9.911
Quinara	34.032	39.581
San Vicente	3.930	10.910
Uno	52.980	15.850
Uracane	52.290	79.327
Varela	49.222	40.914
Total	**777.835**	**775.782**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Un dato a resaltar de esta tabla es la baja participación de los armadores de Bissau en 2009 si lo comparamos con el 2006. Esto es debido al espacio limitado en el puerto de Pidjiquitin, a donde se ha trasladado la actividad pesquera artesanal durante la ejecución de la obra del nuevo puerto de Alto de Bandim.[1185]

b) Nivel de actividad anual de los pescadores

En la siguiente tabla se puede comprobar que cerca del 60% de los pescadores que forman las CPL están activos durante 10 o más meses al año. Comparando estos datos con los facilitados por la Secretaría de Estado de Pesca para 2006, el porcentaje no ha cambiado desde entonces. Sin embargo, hay un porcentaje significativo de pescadores que demuestran alternar esta actividad con otras, como es el caso de la agricultura. Los valores de 4 a 6 meses y de 7 a 9 meses suman el 40 % del total.

[1184] Información obtenida por medio de la observación directa realizada por este doctorando en Guinea Bissau, en abril y mayo de 2007 y abril de 2102; y entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo del puerto de Bissau.
[1185] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

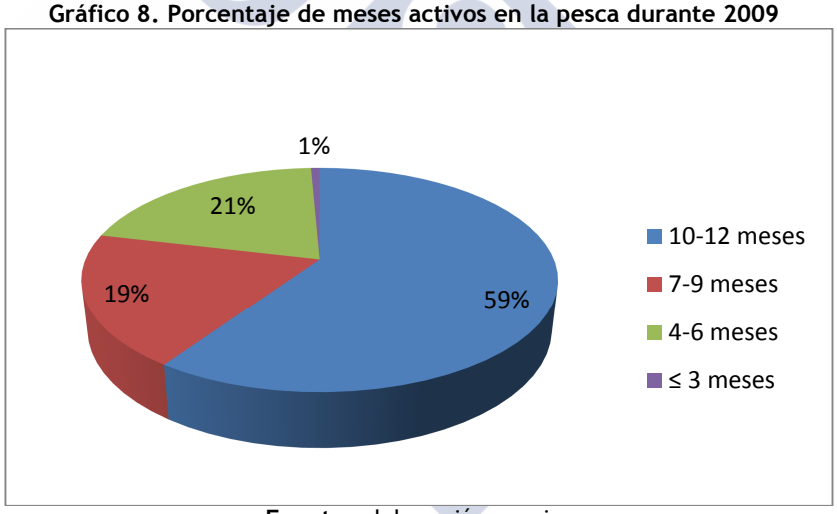
Tabla 32. Meses del año activos durante 2009

CPL	≤ 3 meses	4-6 m	7-9 m	10-12 m
Bafata	0,5%	21,5%	22,0%	56,0%
Biombo	--	8,2%	22,4%	69,4%
Bissau	--	--	--	100,0%
Bolama	1,4%	27,5%	23,2%	47,8%
Bubaque	3,8%	35,6%	40,4%	20,2%
Cacine	--	6,9%	12,3%	80,7%
Cacheu	0,6%	31,6%	27,1%	40,6%
Caio	3,7%	11,1%	25,9%	59,3%
Caravela	--	20,0%	23,3%	56,7%
Catio	--	10,0%	--	90,0%
Farim	--	19,2%	30,8%	50,0%
Gabu	--	71,4%	4,4%	24,2%
Quinara	0,6%	8,3%	8,3%	82,7%
San Vicente	1,7%	39,7%	24,1%	34,5%
Uno	--	5,9%	29,4%	64,7%
Uracane	1,6%	6,6%	19,7%	72,1%
Varela	--	10,0%	23,3%	66,7%
Total	**0,7%**	**20,6%**	**19,2%**	**59,5%**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

El siguiente gráfico muestra los totales correspondientes a cada tramo de tiempo.

Gráfico 8. Porcentaje de meses activos en la pesca durante 2009



Fuente: elaboración propia

Salvo en Bissau que puede llegar a 7 días, la duración de cada viaje de las canoas no pasa la noche fuera de su base principal. Sin embargo, en el Archipiélago de Bolama, Caravela, Uno y Uracane, la duración es de 2 a 5 días. Esto es preocupante desde el punto de vista de la seguridad de las embarcaciones y sus tripulantes. En gran parte de los núcleos de pescadores de Caio, Cacine, Varela, Cacheu, Sao Vicente y Farim, y los asentamientos en las playas de los puertos del sur de Senegal, las capturas se mantienen en sal.[1186]

c) Coste total de explotación anual

El coste total de la explotación anual de las canoas representadas en las tablas anteriores es de 1,73 millones de FCFA. Esta cifra coincide con los datos obtenidos en el año 2006. Las

[1186] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril y mayo de 2007 a Arlindo Peti; Antonio Abelino Cabral; y Malam Mané.

4 CPL de Cacine, Cacheu, Bolama y Uracane, concentran el 53% del total de este valor. En la tabla que se muestra a continuación podemos ver el coste total para cada una de las 17 CPL, referido al año 2009.

Tabla 33. Coste total anual (miles FCFA)

CPL	2009	%
Bafata	73.629	4,3%
Biombo	134.823	7,8%
Bissau	111.621	6,4%
Bolama	203.730	11,8%
Bubaque	170.044	9,8%
Cacine	296.800	17.1%
Cacheu	244.140	14.1%
Caio	38.299	2.2%
Caravela	50.096	2,9%
Catio	6.452	0,4%
Farim	10.465	0,6%
Gabu	11.349	0,7%
Quinara	70.001	4,0%
San Vicente	23.356	1,3%
Uno	30.915	1,8%
Uracane	175.658	10,1%
Varela	80.459	4,6%
Total	**1.731.836**	**100%**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

7.4.3.2.6 Producción y primera venta[1187]

Aunque los datos que se verán a continuación reflejan una cantidad menor, las capturas realizadas por los pescadores locales se estiman entre 30.000 y 40.000 toneladas/año, de las cuales, 5.400 t son procesadas por las CPL. No hay estimaciones sobre las exportaciones locales. Numerosos pescadores extranjeros procedentes de Senegal, Guinea Conakry, Sierra Leona y Ghana utilizan prácticas y equipos más productivos y un comercio más desarrollado, siendo capaces de exportar una parte de los productos frescos más valiosos para Senegal y para Europa como mercado final. El pescado ahumado se suele vender en el interior del país y en Guinea Conakry, y el pescado salazonado en Senegal. Los barcos que faenen en aguas de Guinea Bissau, por lo general descargan sus capturas en Dakar, con un porcentaje menor en Abidjan y Las Palmas.

Las condiciones de las infraestructuras del puerto de Bissau no promueven un aumento en las descargas. El sector servicios es inadecuado y la falta de un sistema de control de normas de calidad, que satisfagan los principales mercados de exportación, hace que los pescadores se lo piensen dos veces antes de tomar el rumbo a Bissau. La ausencia de una autoridad competente para el control sanitario afecta negativamente a cualquier desarrollo futuro de descargas y actividades pos captura que tienen como objetivo el mercado de exportación europeo. Incluso los operadores locales venden una parte de su producto en Senegal o Guinea Conakry, ya sea para la exportación o para el mercado local.

a) Producción en función de las CPL

La estimación de la producción en el 2009 fue de 20.118 toneladas. Esto representa un aumento del 2,8% en comparación con las declaraciones realizadas en 2006. La siguiente tabla muestra la distribución de las capturas agrupadas por CPL en el año 2009.

[1187] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Arlindo Peti; Gabriel Seidi; María Cá; Aua Turé; Julio da Silva; Issuf Ndong; Cirilo Vieira; Hugo Nossoliny Vieira; y Eugenio Gomes Dacosta; y Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

Tabla 34. Producción de las embarcaciones en base a las CPL (en tn)

CPL	Demersales	Pequeños pelágicos	Pelágicos oceánicos	Crustáceos y moluscos	Pesca continental	Otros	TOTAL
Bafata	--	--	--	--	664	--	664
Biombo	974	705	105	39	--	57	1.880
Bissau	118	558	--	--	--	--	676
Bolama	456	795	--	--	--	4	1.275
Bubaque	358	985	120	--	--	2	1.465
Cacine	2.348	2.967	146	--	--	127	5.589
Cacheu	902	369	--	--	--	--	1.271
Caio	226	54	--	--	--	--	280
Caravela	110	403	69	--	--	--	582
Catio	102	92	--	--	3	--	197
Farim	121	3	--	75	--	--	199
Gabu	--	--	--	--	155	--	155
Quinara	930	2.320	34	--	22	1	3.308
Sao Vicente	258	57	--	41	--	--	356
Uno	67	225	--	--	--	--	292
Uracane	444	1.117	50	--	--	4	1.615
Varela	304	34	--	--	--	--	338
Total	**7.716**	**10.683**	**524**	**155**	**844**	**196**	**20.118**

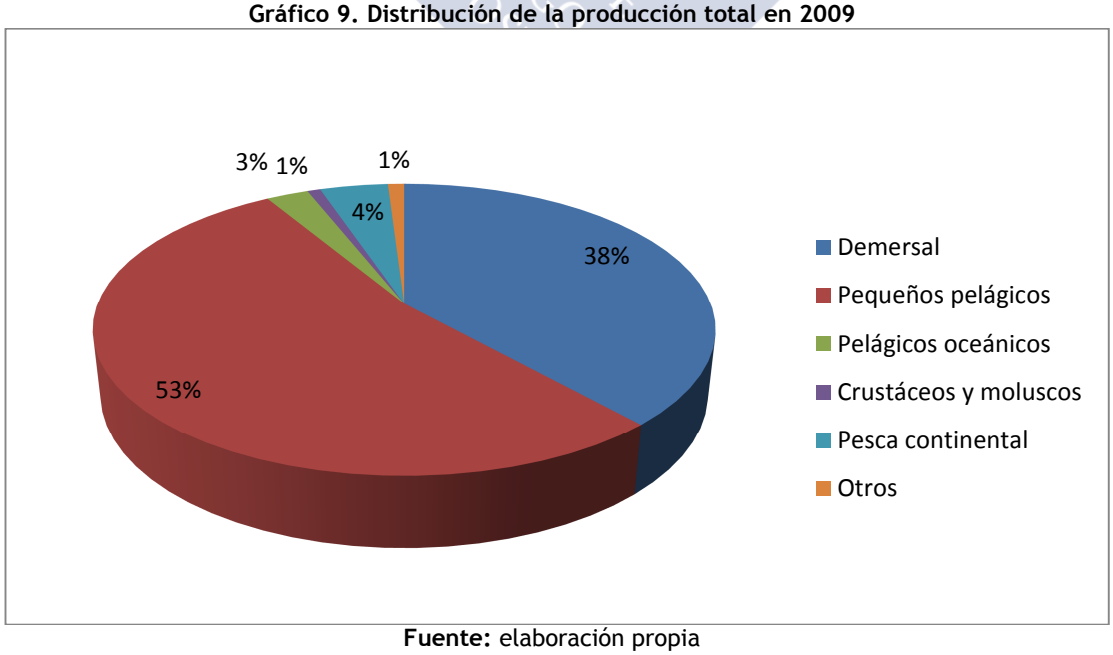
Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Estos resultados están muy por debajo de las capturas reales estimadas por la Secretaría de Estado de Pesca. Tal como se avanzó en el epígrafe anterior, estos valores se estiman entre 30.000 y 40.000 toneladas. Esto demuestra la falta de control sobre las capturas y de una administración descentralizada que registre y supervise los desembarcos de las mismas.

En cuanto a la distribución de las capturas, no se encontraron diferencias significativas en comparación con los disponibles de 2006, tanto en la distribución de las capturas como en el valor total. Más de la mitad de las capturas proceden de pequeños pelágicos. Una de las razones es que el pescado azul resulta idóneo para el procesado por medio de técnicas artesanales de salazonado y ahumado. La pesca demersal también forma una parte importante de las capturas. Las capturas continentales representan sólo el 4% de la producción total.

El siguiente gráfico muestra la distribución de la producción total referida al año 2009.

Gráfico 9. Distribución de la producción total en 2009



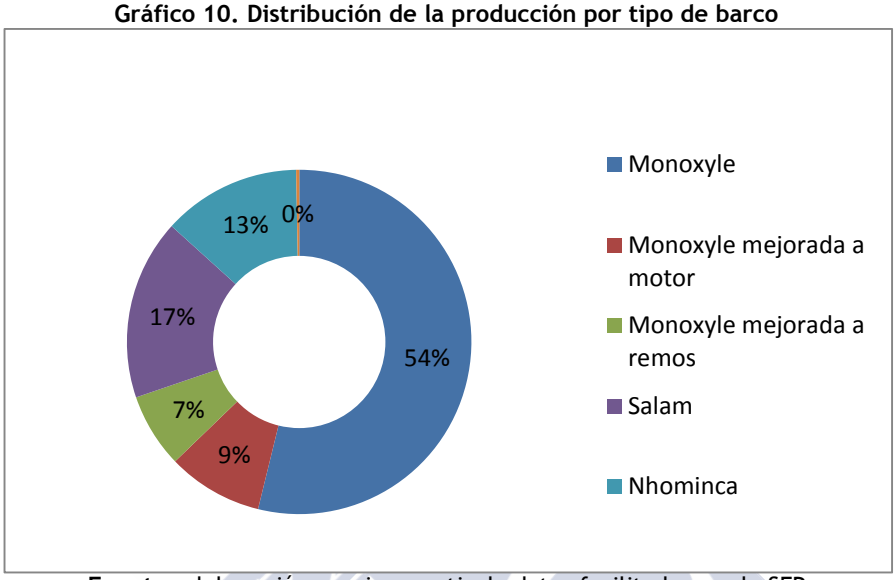
Fuente: elaboración propia

Resaltar de este gráfico lo que representa para el país la pesca de pequeños pelágicos (53%) y la pesca demersal (38%).

b) Producción media por tipo de embarcación

Las embarcaciones artesanales del tipo monoxyle representan el 75% y son responsables de 54% de la producción total. Sin embargo, la producción media es mayor en las embarcaciones nhominca y salam, que representando solo el 14% de la flota, desembarcan el 30% de la captura total. El gráfico siguiente muestra la distribución de la producción en función del tipo de embarcación para el año 2009.

Gráfico 10. Distribución de la producción por tipo de barco



Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por la SEP

Esto pone de relieve la baja operatividad e idoneidad de la mayor parte de las embarcaciones de pesca artesanal del país, especialmente las de construcción monoxyle, ya que con el 75% del total de embarcaciones, solo representan el 54% del total de las capturas. Estas embarcaciones no disponen de medios técnicos ni de condiciones de seguridad y salubridad para la conservación de las capturas, reduciendo el poder y efectividad de pesca, eliminando cualquier posibilidad de conservación prolongada de las capturas y poniendo en riesgo a las tripulaciones por la ausencia de garantía y medios de seguridad a bordo.

c) Precios de venta

En comparación con 2006, los precios de venta no han cambiado significativamente: 250 FCFA/Kg para pequeñas especies pelágicas; 500 para especies demersales, pelágicos oceánicos y pesca continental; y 1.000 para crustáceos y moluscos. Como muestra general se pueden ver en la siguiente tabla los precios de venta de las distintas especies referidos al año 2009 y por CPL.

Tabla 35. Precios de venta (FCFA/Kg)

CPL	Demersales	Pequeños pelágicos	Pelágicos oceánicos	Crustáceos y moluscos	Pesca continental	Otros
Bafata	--	--	--	--	500	--
Biombo	500	250	500	2.500	--	100
Bissau	500	500	--	--	--	--
Bolama	250	250	--	--	--	250
Bubaque	250	250	500	--	--	150
Cacine	500	250	250	--	--	500
Cacheu	750	250	--	--	--	--
Caio	300	250	--	--	--	--
Caravela	500	50	50	--	--	--
Catio	250	250	--	--	500	--
Farim	750	500	1.000	--	--	--
Gabu	--	--	--	--	500	--
Quinara	500	25	500	--	250	250
Sao Vicente	1.000	250	--	100	--	--
Uno	500	200	--	--	--	--
Uracane	400	140	--	--	--	300
Varela	1.000	150	--	--	--	
Total	**500**	**250**	**500**	**1.000**	**500**	**250**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

De esta tabla cabe resaltar los bajos precios y la falta de explotación de especies de mayor valor comercial como los crustáceos, moluscos y ciertas especies demersales.

d) Valor de la primera venta

El valor total en primera venta de la producción desembarcada puede estimarse en 7,077 millones de FCFA, más de la mitad procedentes de las capturas de especies demersales. En 2006 esta cifra fue de 6,485 millones lo que supone un incremento del 8,4%. La tabla siguiente refleja la comparación del valor de producción por puerto de descarga en los años 2006 y 2009.

Tabla 36. Valor de la producción por puerto de descarga (mill. FCFAS)

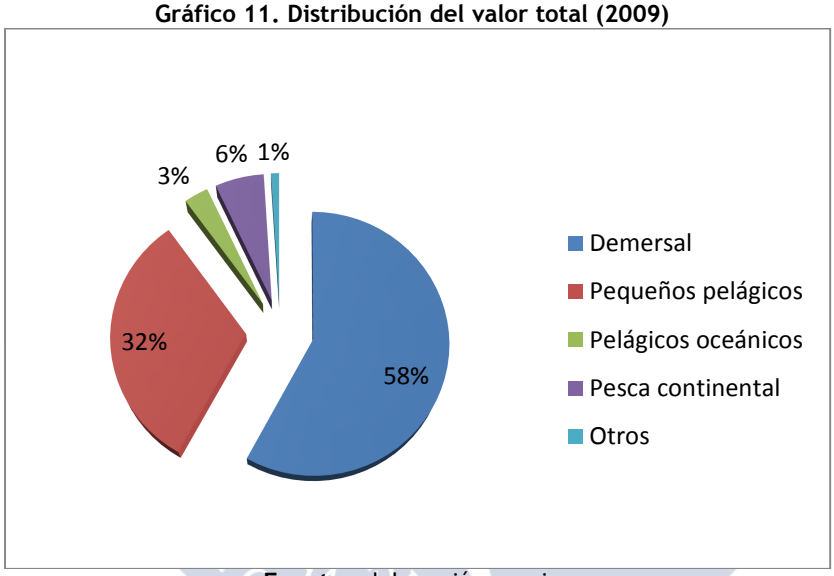
CPL	Demersales		Pequeños pelágicos		Pelágicos oceánicos		Pesca continental		Otros		TOTAL	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009
Bafata		--		--		--	304	332		--	304	332
Biombo	686	487	398	176		53		--	12	6	1.096	722
Bissau	634	197	598	569		--		--		--	1.232	766
Bolama	41	94	221	194		--		--		1	262	289
Bubaque	107	75	147	180		60		--		--	254	315
Cacine	359	1.174	121	742		37		--		64	480	2.017
Cacheu	329	677	210	92		--		--		--	539	769
Caio	256	68	41	14		--		--		--	297	82
Caravela	45	38	55	19		3		--		--	100	60
Catio	34	26	9	23		--		2		--	43	51
Farim	174	91	84	2		--		--		126	258	219
Gabu		--		--		--	52	78		--	52	78
Quinara	352	465	531	58	26	17	8	6		--	917	546
Sao Vicente	41	258	33	14		--		--		1	74	273
Uno	8	3		5		--		--		--	8	8
Uracane	25	21	134	29	4	--		--		--	163	50
Varela	343	345	63	131		--		--		24	406	500
Total	**3.434**	**4.019**	**2.645**	**2.248**	**30**	**170**	**364**	**418**	**12**	**222**	**6.485**	**7.077**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

El valor de producción de la pesca demersal tuvo un incremento con respecto al 2006 del 14%, mientras que en los pequeños pelágicos sufrió una reducción del 15%. Sin embargo, existe una diferencia significativa en los pelágicos oceánicos y en el apartado de otras especies, suponiendo un incremento del 82,3% para los primeros y el 94,6% para los segundos. La pesca continental llegó a tener un aumento del 13%. Por último, la media referida al valor total de la producción supuso un incremento del 8,4%.

En el gráfico que se muestra a continuación podemos ver la distribución del valor total de la producción por especies para el año 2009. En él se puede comprobar la importancia que supone para las CPL las especies demersales y los pequeños pelágicos. Estos últimos están considerados como los más adecuados para conservar con técnicas locales de salazonado, secado o ahumado, tal como se verá en el epígrafe 7.4.3.2.7, apartado b).

Gráfico 11. Distribución del valor total (2009)



Fuente: elaboración propia

7.4.3.2.7 Transformación y comercialización[1188]

El mercado de pescado en Guinea Bissau es pequeño, cuya demanda y precios suelen ser bajas. Esto es debido, en parte, a la falta de capacidad de procesamiento de pescado. La política de precios para el Proyecto de Pesca Semi-Industrial, que alimenta el mercado local de pescado a precios subvencionados, reduce aún más el interés de los operadores en el desarrollo de su actividad para el mercado local. El acceso al mercado europeo no está accesible mientras que la UE no reconozca una autoridad nacional para el control sanitario. En Bissau, el mercado de pescado se estima alrededor de 15 t/día, de las cuales, el 60% son suministrados por los pescadores artesanales. Las personas entrevistadas han confirmado que el mercado local de Bissau podría absorber una mayor cantidad de especies de bajo valor, siendo el mercado de especies de alto valor muy limitado en la actualidad.

Las estadísticas oficiales sobre el consumo interno de pescado son escasas. Una estimación de 1991 valoró en 28 kg per cápita al año. Otros informes citan 25 kg por persona. Sin embargo, algunas estimaciones más recientes lo sitúan en 7 kg por persona, lo que parece más realista debido a diversas estimaciones sobre la producción y la exportación.[1189]

[1188] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a María Cá; Aua Turé; Julio da Silva; Luís Méndes Pereira; Issuf Ndong; Adulai Robalo Embaló; Inocencio Lopes; y Gabriel Seidi; y Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008.
[1189] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Luís Méndes Pereira, y en abril de 2012 a Arlindo Peti.

Por otra parte, el procesamiento industrial de pescado en tierra desapareció casi por completo. En la actualidad, la única actividad de procesamiento que sobrevive es de naturaleza artesanal. Existen dos actores en la comercialización local de pescado: el Proyecto de Pesca Semi-industrial que trabaja con barcos de pesca industrial, y las vendedoras locales, conocidas como "bideiras", que trabajan con los pescadores artesanales.

El régimen regulatorio del país para el sector de la pesca también incluye un régimen fiscal (municipio, aduanas, servicios de inspección, impuestos sobre el combustible, tarifas portuarias, derechos de importación, e impuestos sobre las empresas privadas), y los reglamentos no fiscales (control de calidad, leyes laborales, controles a las importaciones, y controles de cambio) que resultan claramente hostiles a los inversores nacionales y extranjeros a la hora de invertir en el sector pesquero. Los servicios básicos suelen ser ineficaces o inseguros (electricidad, agua, transporte local, o transporte aéreo) lo que también desalienta a los inversores a invertir en el sector en tierra. Para ilustrar esta situación, los operadores industriales locales indicaron que ningún barco tiene bandera nacional de Guinea Bissau debido a los costes y a la complejidad de los procedimientos. La integración de los armadores extranjeros en la economía nacional, requerirá que cambie esta situación.[1190]

a) Destino de la producción

Los productos frescos de mayor valor comercial se exportan desde Dakar con destino a Europa. Las especies de bajo valor comercial son transformadas mediante técnicas de salazón, ahumado y secado, para consumo interno. Las embarcaciones nacionales pescan las especies de bajo valor comercial destinadas al consumo y mercados locales y, en particular, al mercado de Bissau. Los productos se venden frescos, ahumados, salados o secos. La demanda interna es débil y no ofrece grandes perspectivas de desarrollo para los pescadores nacionales.[1191]

El transporte está garantizado por las canoas de recogida, especialmente preparadas para este trabajo. Las buenas prácticas de higiene para obtener productos de calidad y cumplir con los estándares de exportación siguen estando insuficientemente integradas en el país. El escaso desarrollo de los mercados de exportación desde 1990 debido a cuestiones políticas y administrativas, y más recientemente a medidas sanitarias, han contribuido a condicionar la emancipación de la pesca artesanal, limitando su modernización. La pesca artesanal aún hoy sigue evolucionando según esquemas de producción inmutables desde 10 o 20 años.[1192]

Un ejemplo del destino de la producción en el año 2009 puede verse en la siguiente tabla.

Tabla 37. Destino de la producción en 2009

CPL	Demersales	Pequeños pelágicos	Pelágicos oceánicos	Crustáceos y moluscos	Pesca continental	Otros
Bissau	13,7%	14,3%	34,2%	66,1%	---	2,9%
Local	34,6%	45,6%	39,5%	3,5%	71,4%	76,5%
Varios destinos	46,7%	38,6%	23,7%	30,4%	26,6%	11,8%
Nacional	95,0%	98,5%	97,4%	100%	98,0%	91,2%
Guinea Conakry	---	0,3%	2,6%	---	---	8,8%
Senegal	3,5%	0,2%	---	---	---	---
Otros países	1,5%	1,0%	---	---	2,0%	---
Exportación	5,0%	1,5%	2,6%	---	2,0%	8,8%

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

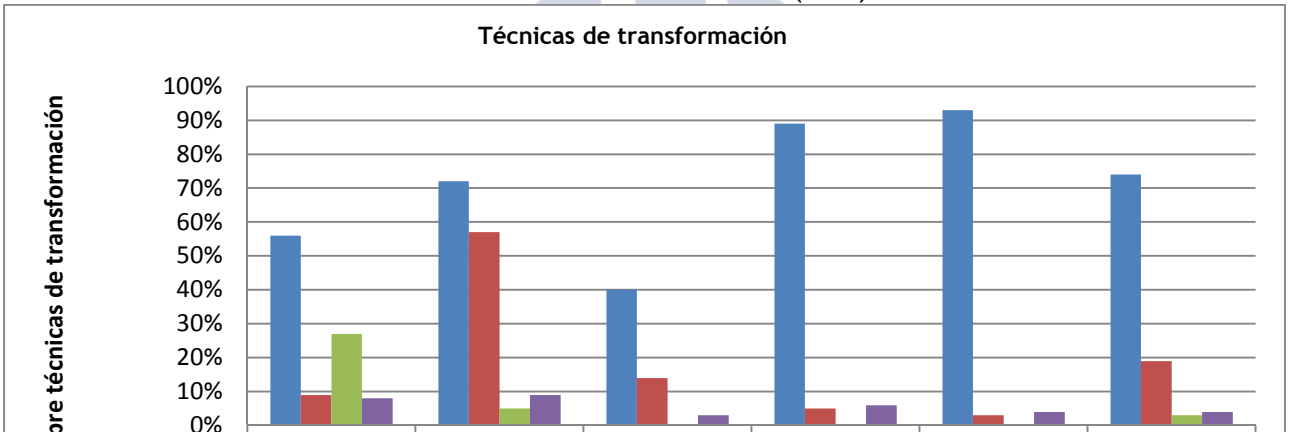
[1190] Datos del Ministerio de Economía e Finanzas de Guinea Bissau, referidos al año 2004.
[1191] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, abril de 2007, a María Cá; Aua Turé; Julio da Silva; Luís Méndes Pereira; Issuf Ndong; Adulai Robalo Embaló; Inocencio Lopes; y Gabriel Seidi. En abril de 2012, a: Arlindo Petí; Virginia Pires Correia; Antonio Tubento Domingos; y Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.
[1192] Ibíd.

Es en los núcleos de pesca de Cacine (pesca demersal con destino a Senegal y pelágica a Guinea Conakry) y Varela (pesca demersal con destino a Senegal), donde las exportaciones son más importantes. Cabe señalar también los casos de Caravela y Farim, donde el 10% y el 8% respectivamente de la producción demersal es exportada.[1193] Por tanto, se confirma el bajo volumen de pesca destinado a la exportación y el alto porcentaje destinado al consumo interno. En cualquier caso, es conveniente reiterar que todas las cifras de producción señaladas se deben utilizar con precaución debido a que las grandes canoas de Senegal y Guinea Conakry, con base y descarga en sus respectivos países, no fueron incluidas en estas tablas ni se tienen datos de ello. Por tanto, estas operaciones no se encuentran registradas.

b) Modalidades de tratamiento y transformación del pescado

En cuanto al nivel de tratamiento y transformación del pescado, la mayoría de los pescadores destinan una parte de su producción a la distribución en fresco, con excepción de pelágicos oceánicos (en especial de Biombo y Cacine) y los pequeños pelágicos (que recalan en las islas más alejadas de Uno y Caravela), que se destinan a la transformación mediante técnicas artesanales de ahumado. La transformación de las especies demersales es también importante en CPL como Cacine y Varela, debido a la gran distancia a los mercados y a la falta de hielo. La transformación de crustáceos, moluscos y especies de pesca continental no resultan importantes, salvo en la región de Biombo. Las técnicas de transformación empleadas en Guinea Bissau pueden verse en el siguiente gráfico.

Gráfico 12. Técnicas de trasformación (2009)



	Demersal	Pequeños pelágicos	Pelágicos oceánicos	Crustáceos y moluscos	Pesca continental	Otros
Fresco	56%	72%	40%	89%	93%	74%
Ahumado	9%	57%	14%	5%	3%	19%
Seco/salado	27%	5%	0%	0%	0%	3%
Varias técnicas	8%	9%	3%	6%	4%	4%

Fuente: elaboración propia a partir de datos facilitados por la SEP de Guinea Bissau

Puede verse como los pequeños pelágicos son los de mayor trasformación tradicional mediante técnicas de ahumado. La razón está en el uso como pesca de subsistencia. Si representamos las técnicas de transformación por CPL, nos pueden aportar un importante dato sobre aquellas que, al estar más distantes de Bissau o núcleos de mayor población, utilizan en mayor medida técnicas de ahumado para consumo doméstico.

[1193] Ibíd.

Sin embargo, tal como se puede ver en la siguiente tabla, el mayor destino de la producción está en la venta en fresco, al alcanzar un valor medio del 67%. A ello hay que sumar la transformación local, bien por ellos mismos o por sus familiares en forma de secado, con el 12% del total de la producción, y el ahumado con el 21%. Esto quiere decir que el nivel de transformación es mínimo y muy tradicional.

Tabla 38. Técnicas de transformación por CPL

CPL	Fresco	Seco/Curado	Ahumado
Bafata	89%	--	11%
Bissau	86%	14%	--
Bolama	58%	16%	26%
Buba	100%	--	--
Bubaque	69%	19%	13%
Cacine	35%	51%	14%
Cacheu	81%	7%	13%
Caio	--	35%	65%
Casumba	--	100%	--
Catio	65%	8%	28%
Farim	88%	6%	6%
Gabu	67%	2%	31%
Gam Mamaduba	25%	22%	53%
N´Tchude	77%	2%	21%
Porco	5%	26%	69%
Quinhamel	53%	1%	46%
San Vicente	96%	--	4%
Uno	18%	35%	47%
Uracane	97%	3%	--
Varela	79%	--	21%
Total	**67%**	**12%**	**21%**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

El primer destino del pescado es al autoconsumo, el resto se destina a clientes directos y a intermediarios. El destino final queda en Bissau y otros lugares de Guinea Bissau, Senegal, Guinea Conakry, Malí y Sierra Leona. El destino de la producción está repartido entre Bissau con el 42% del total, otros lugares de Guinea Bissau con el 50%, Senegal con el 6%, Guinea Conakry el 1%, y otros el 1% restante. Se estima que el 95 % de la producción obtenida por las canoas de pesca artesanal está destinado al consumo interior.[1194]

En resumen, el nivel de transformación es mínimo y las técnicas de transformación muy artesanales debido a la falta de medios de conservación en hielo, almacenamiento refrigerado o congelación, así como la carencia de medios para el transporte y venta a otros lugares del país.

7.4.3.2.8 Infraestructura local, servicios e inversión

Aunque el país cuenta con algunas infraestructuras relacionadas con la pesca, sólo una está funcionando en Bissau. La siguiente tabla proporciona el resultado de capacidad de producción de hielo en 2006. Existe un pequeño centro de procesamiento de pescado en Bolama que fue financiado por el Banco Africano de Desarrollo para ayudar a los pescadores artesanales que tampoco está funcionando. En 2006 y en el contexto del Protocolo de pesca con la UE se había introducido una partida de financiación para la pesca artesanal, incluyendo la construcción de cuatro nuevas instalaciones de almacenamiento en frío con una capacidad de 5 toneladas en Bubaque, Cacheu, Biombo y Cacine. En el resto del país apenas existen

[1194] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

infraestructuras para apoyar actividades post captura, a excepción de algún pequeño muelle flotante y alguna pequeña rampa, pero sin grúa para poner las embarcaciones en el agua.[1195]

Tabla 39. Capacidad de producción de hielo en las CPL

Instalaciones	Localización	Producción (tons/día)	Situación
GUIALP	Bissau	10.0	Fuera de uso
Alto Bandim	Bissau	2.5	Operativa
Estrada de Bor	Bissau	5.0	Fuera de uso
PIS	Bissau	30.0	Fuera de uso
Soempa (Bandim)	Bissau	10.0	Fuera de uso
Soempa (Cidade)	Bissau	5.0	Fuera de uso
Paralta	Bissau	2.7	Fuera de uso
Urso Branco	Bissau	6.0	Fuera de uso
Pinguin	Bissau	6.0	Fuera de uso
Soempa	Bissau	15.0	Fuera de uso
Complexo F. Bolola	Bissau	30.0	Fuera de uso
Pesca	Catio	0.9	Fuera de uso
Pescarte/Bolama	Bolama	9.0	Fuera de uso
Pescarte/Bubaque	Bubaque	5.0	Fuera de uso
Pescarte/Uracane	Ilha Uracane	5.0	Fuera de uso
Viguepesca	Cacheu	10.0	Fuera de uso
Pescarte/Cacheu	Cacheu	5.0	Fuera de uso
Usine/Buba	Buba	1.0	Fuera de uso
Usine/Bafatá	Bafatá	1.2	Fuera de uso
Total	**8 CPL**	**159.3**	**Una operativa**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Tal como se puede apreciar, de las 17 CPL tan solo 8 tenían alguna infraestructura para la conservación del pescado. Sin embargo, de estas 8 CPL solo una está operativa. Es decir, de las 159,3 toneladas de producción de hielo diaria, tan solo se producen en la actualidad 2,5 t/día, lo que supone una reducción del 98,4%. Por tanto, en la actualidad tan solo existe una fábrica de hielo operativa -Alto de Bandim-, además de comprobar la inexistencia de medios de mantenimiento y reparación para las fábricas existentes.[1196]

En términos de descarga y mercados locales, hay un puerto comercial en Bissau cuyos barcos industriales pueden desembarcar sus capturas. Sin embargo, no existen instrumentos de ayuda a la navegación para el acceso al puerto. Limitaciones técnicas, incluida la presencia de restos de naufragios en el agua y la falta de calado suficiente, hace difícil el atraque para los buques, dando lugar a largas esperas. Los servicios a la flota son limitados y de mala calidad. Por ejemplo, la falta presión de agua ha sido señalada como un obstáculo importante para el suministro desde el puerto. A esto se suma la insuficiente capacidad para la descarga de productos congelados.[1197]

Para la flota artesanal, existe un muelle en Bissau para descargar el pescado con destino a los mercados locales. Este muelle incluye una capacidad de almacenamiento en frío de 400 a 500 toneladas, así como una pequeña instalación de hielo en escamas, ambas inoperativas. La mayor parte del pescado descargado se distribuye en el mercado local. Un centro para subasta de pescado construido por Taiwán no está siendo utilizando.[1198]

[1195] Ibíd.
[1196] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.
[1197] Ibíd., contrastada con la información obtenida de la observación directa efectuada en Guinea Bissau, durante abril de 2007 y abril 2012.
[1198] En referencia al puerto situado en el Alto de Bandim. Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Mario Amadi Sané, comandante del puerto pesquero de Bissau.

Las infraestructuras de pesca creadas en el pasado por inversores extranjeros y donantes, tuvieron encaje en el marco de estrategias nacionales de desarrollo. Por desgracia estas estrategias se han convertido en irrelevantes como resultado de los disturbios de 1998-2000 y las crisis financieras recientes.[1199] Además de los astilleros navales instalados recientemente en Bissau, no hay ninguna empresa que preste servicios específicos para la industria pesquera. Los pescadores artesanales suelen ir a Ziguinchor (Senegal) para obtener suministros y a la vez proceder a descargar el pescado para el mercado de Dakar y para la exportación. Esta falta de servicios es un gran obstáculo para el desarrollo de la actividad sectorial y para la integración en la economía nacional.[1200]

Como parte integrante de un proyecto de inversión pesquera aprobado en febrero de 2002, el Banco Africano de Desarrollo acordó financiar parcialmente un complejo portuario para la pesca industrial y artesanal en el Alto de Bandim. Se esperaba que el nuevo puerto se completara a finales de 2008, pero se prolongó hasta el 2010. El muelle tiene una envergadura de 360x60 m con una plataforma de 20 ha, una rampa, alcantarillado, red de suministro de agua y electricidad, edificio administrativo, mercado de pescado y un hangar para reparación de redes. La financiación destinada era de 4 millones de USD, mientras que el coste total sobrepasó los 7 millones. Por otra parte, el puerto requiere unas condiciones mínimas para servicios sectoriales básicos y superestructuras para atraer buques de pesca, tales como suministro regular de agua potable y electricidad, suministro de hielo, instalaciones de descarga y almacenamiento de pescado, servicios de reparación de motores, suministro de combustible, saneamiento público y ayudas a la navegación. Todos ellos, necesarios para atraer a los barcos y generar valor añadido local. Estas inversiones no serán cubiertas por este proyecto, lo que dependerá mucho del sector privado. Por último, la descarga de productos para los mercados europeos requiere la creación de una autoridad competente, el reconocimiento por parte de la UE y unas instalaciones de control sanitario. Todas estas instalaciones y servicios figuraban paradas a fecha de abril de 2012.[1201]

7.4.3.3 Contribución de la pesca a la economía nacional

La mayoría de los ingresos internos actuales del sector provienen de la venta de licencias y del pago de una indemnización en virtud de acuerdos internacionales. Un acuerdo con la Unión Europea para las exportaciones de pescado y camarón congelado formaba una parte importante de la economía interna del país en el pasado. Las exportaciones de pescado constituían alrededor del 17% de las exportaciones totales del país en 1987, pero desde entonces se redujeron drásticamente, llegando a ser inferiores al 4% de las exportaciones totales del país en 1993 y menos de 0,5 % en 2003.[1202]

El total de licencias de pesca industrial expedidas cada año corresponden a un número muy limitado de buques que faenan en la zona a tiempo completo. La captura total anual es difícil de determinar ya que no llegan a ser descargadas en el país. En consecuencia, no existe forma de determinar el volumen y el valor del pescado capturado en sus aguas, disponiendo, por tanto, de una limitada base económica para determinar el valor correcto de las licencias de pesca y los acuerdos de pesca, evidenciando así una limitada capacidad de gestión.[1203]

[1199] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

[1200] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau: en abril de 2007 a Malam Mané, Hugo Nossoliny Vieira, Inocencio Lopes y Duarte Barbosa. En abril de 2012 a Arlindo Petí.

[1201] Ibíd., y Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

[1202] Ministerio de Economía y Finanzas de Guinea Bissau, 2007.

[1203] Observación directa realizada en Guinea Bissau en abril de 2007 y abril de 2012; entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Adilson Djabulá; y Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit;

Por lo general, hay que resaltar la dificultad del gobierno para estimar el valor correcto del acceso a los recursos y la manera de generar más ingresos a través de la venta continuada de derechos de pesca o usos alternativos. Sería necesario, por tanto, una mejora en la evaluación de los recursos en el aspecto biológico, social y económico. Ello debe ser fortalecido con datos de mejor calidad para permitir el desarrollo de simulaciones y de una estrategia a largo plazo para el sector.[1204]

7.4.3.3.1 Contribución de la pesca al PIB nacional

Según estimaciones del Instituto Nacional de Estudios y Censo (INEC), en 2007 la contribución de la pesca al PIB fue de 7.030 millones de FCFA. Esto representa el 12,7% del PIB primario y el 7 % del PIB. La tabla siguiente muestra la evolución del PIB por sectores.

Tabla 40. PIB real por sectores (mill. FCFA)

Sector	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sector primario	53.258	54.087	54.308	55.855	54.121	55.360
Pesca	6.351	6.482	6.614	6.750	6.868	7.030
Sector secundario	10.802	10.603	10.755	11.453	12.006	12.710
Sector terciario	24.728	24.798	27.230	27.944	30.953	32.616
Impuestos indirectos	1.390	1.260	1.315	1.921	1.857	2.495
PIB precios de 1986	90.178	90.748	93.608	97.172	98.937	103.182
Pesca/PIB primario	**11,9 %**	**12,0 %**	**12,2 %**	**12,1 %**	**12,7 %**	**12,7 %**
Pesca/PIB	**7,2 %**	**7,2 %**	**7,2 %**	**7,1 %**	**7,1 %**	**7,0 %**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la INEC de Guinea Bissau

Se puede comprobar que a partir de 2004, la contribución de la pesca al PIB empieza a bajar ligeramente hasta llegar a poco menos del 7,0% en 2007. A pesar de mantener el PIB primario de la pesca en el 12,7% en los dos últimos años, la bajada de la contribución de la pesca al PIB se debe al incremento que supuso el sector secundario, el sector terciario y los impuestos indirectos. No obstante, también es importante resaltar que la media de los sectores secundario y terciario crece a un ritmo superior que el sector pesquero.

A falta de datos más recientes, la Secretaría de Estado de Pesca llegó a informar que, en la actualidad la contribución de la pesca al PIB se puede estimar próxima al 7,0%.[1205]

7.4.3.3.2 Contribución a las exportaciones

La contribución oficial de la pesca a las exportaciones fue estimada en un 3,0% para el año 2007. Tal como se deduce de la siguiente tabla, este valor resulta muy bajo en proporción al potencial pesquero en el país. Este bajo resultado viene en parte debido a las exportaciones ilegales y no declaradas. Además, también hay que considerar que estos datos representan un valor estimado, pues los escasos controles de las capturas procedentes de la pesca industrial y artesanal apuntan a que puede ser mayor del indicado.[1206]

Tal como se ha mencionado en anteriores epígrafes, la falta de control sanitario dificulta el desarrollo de las exportaciones, lo que supone una importante barrera a la exportación de los productos pesqueros. La principal causa es la falta de control de salubridad de sus productos que impiden tener certificaciones sanitarias a la exportación.[1207]

[1204] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Virginia Pires Correia; Henrique Antonio da Silva y Paulo Baranção; y observación directa realizada por este doctorando en Guinea Bissau, en abril y mayo de 2007 y abril de 2012.
[1205] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, Sebastião Pereira, director del servicio de Pesca Industrial.
[1206] Ibíd.
[1207] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Virginia Pires Correia y Henrique Antonio da Silva.

Tabla 41. Exportaciones FOB (mill. FCFA)

Tipo	2003	2004	2005	2006	2007
Exportaciones FOB	37.767	40.030	47.241	41.500	56.600
Tradicionales	35.067	38.630	45.341	38.500	54.400
Nueces de anacardo	33.860	38.400	44.691	34.600	48.400
Pescado y crustáceos	100	100	550	1.600	1.700
Madera	573	100	100	2.000	2.100
Algodón	534	30	0	300	2.200
Otros	2.700	1.400	1.900	3.000	2.200
PESCA	**0,26 %**	**0,25 %**	**1,16 %**	**3,86 %**	**3,00 %**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Según los datos referidos al año 2012, con un volumen de exportación FOB de 129 millones de dólares y un valor de exportación de pescado y cefalópodos para el mismo año de 7,9 millones, indican que las exportaciones de la pesca representan un 6%.[1208]

7.4.3.3.3 El peso de la pesca en el presupuesto general del país

Según la tabla que se muestra a continuación, la pesca representó en el año 2006 el 34% del total de los ingresos de la República de Guinea Bissau.

Tabla 42. Presupuesto general 2005-2006 (mill. FCFA)

	2005	2006
Recursos internos	24.581	24.080
Ingresos fiscales	15.777	12.664
Ingresos no fiscales	8.804	11.417
Multas y licencias de pesca	2.457	3.430
Compensaciones de la UE	4.884	4.762
Total ingresos de la pesca	7.341	8.192
Ingresos de la pesca/ingresos no fiscales	**83 %**	**72 %**
Ingresos de la pesca/recursos internos	**30 %**	**34 %**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía de Guinea Bissau

Es significativo ver que el 34% del presupuesto general del Estado está compuesto por ingresos procedentes de la pesca industrial y artesanal. Sin embargo, la aportación al presupuesto general del Estado podría ser mayor con una mejora en la ordenación pesquera. En la actualidad se estima que la contribución del sector a los ingresos públicos está alrededor del 37%. Este valor está basado en los datos aportados por la dirección del Servicio de Pesca Industrial.[1209] Por su parte, la pesca artesanal contribuye de manera significativa a la seguridad alimentaria, pero su aporte al desarrollo económico del país es débil a pesar de su gran potencial.[1210]

7.4.4 Dimensión IV. Factores tecnológicos

El modelo existente de explotación pesquera local no favorece una gestión eficaz de la pesca artesanal, ni tampoco existen medidas en favor de un desarrollo sostenible de la pesca en su conjunto. Muchas medidas han demostrado ser difíciles de implementar en vista de la dificultad de activar operaciones de control y vigilancia. De la información obtenida se concluye que el sector pesquero de Guinea Bissau sufre estrangulamientos estructurales en todas las etapas de su cadena productiva. Uno de los más importantes es su obsoleta

[1208] Datos publicados sobre Guinea Bissau por la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Ficha País, 2014.
[1209] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Sebastião Pereira, director del servicio de Pesca Industrial.
[1210] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

tecnología pesquera, tanto en lo que respecta a las embarcaciones como a las artes y aparejos de pesca. A continuación se evalúan estos aspectos.[1211]

7.4.4.1 Mapa conceptual tecnológico de la pesca

Para la pesca de subsistencia y la pesca comercial en pequeña escala se emplean medios tradicionales de captura. Las canoas o pequeños botes son llevados a remo o a vela y las artes de pesca suelen ser construidas de madera, hueso o fibras naturales y sintéticas. La pesca artesanal marítima más especializada se practica, por lo general, en canoas de "monoxyle tradicionales", "monoxyle mejorado" o canoas hechas de tablones pegados. Para obtener una valoración sobre la tecnología pesquera empleada en la pesca artesanal, los dos cuadros siguientes muestran la clasificación y definición de las modalidades de pesca usadas en la pesca local, con el fin de ayudar a entender el tipo de tecnología de las embarcaciones y las modalidades de pesca utilizadas en el país.[1212]

Cuadro 18. Tipo de embarcaciones y modalidades de pesca

TIPO DE EMBARCACIONES	MODALIDADES DE PESCA
Bote	Palangre
Monoxyle	Red bicuda
Monoxyle mejorada sin motor	Cerco de cerco de playa
Monoxyle mejorada con motor	Red djafal
Nhominca	Línea
Salam	Red tainha
	Red de enmalle de profundidad
	Red de lance Red de camarón Red de cerrar

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Una vez clasificadas las distintas embarcaciones y artes y aparejos de pesca, el siguiente cuadro hace una definición técnica de cada una de estas modalidades y tipo de embarcaciones empleadas en la pesca artesanal.

Cuadro 19. Conceptos técnicos sobre embarcaciones y modalidades de pesca

MAPA CONCEPTUAL TÉCNICO	
Tipo de embarcación	
Bote	Es una embarcación con una longitud de aproximadamente 9 m de eslora y una manga media de aproximadamente 2,50 m. Está hecha de tablones de madera colocados sobre una quilla tallada en un tronco de árbol. Estos botes pueden tener una capacidad superior a 3 toneladas de desplazamiento.
Canoa monoxyle	Se trata de un barco cuya eslora varía entre 5 y 8 m y está tallada en un tronco de árbol. Esta embarcación suele ser generalmente propulsada a remos.

[1211] Riveiro, P. Informe "Propuesta de un Plan Nacional de las Cualificaciones Profesionales Marítimo-Pesqueras para Guinea Bissau". Ministerio de Economía y Pesca de la República de Guinea Bissau, 2008. Este informe se ha elaborado en base a los datos obtenidos de la observación directa sobre el terreno y de las entrevistas realizadas en abril y mayo de 2007, entre otros, a Iván Tito Gomes, responsable de la división mecánica y de frío del centro formación de Bolama; Adulai Djaló, responsable de carpintería naval; Adaõ Antonio Có, responsable del área mecánica del centro de formación de Bolama; Gabriel Seidi, jefe del departamento de desarrollo del centro Bolama; Eugenio Gomes Dacosta, responsable de pesca artesanal; Issuf Ndong, armador de pesca artesanal; Aua Turé y María Cá, bideiras de Bolama; Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros Industriales; Luís Méndes Pereira, jefe de Reparto, Divulgación y Tecnología del Pescado; Julio da Silva, jefe del Área de Reparto de Flota; Adulai Robalo Embaló, coordinador del centro de formación de Bolama; Inocencio Lopes, director del centro de formación de Bolama; y Arlindo Peti, presidente da Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal.

[1212] Ibíd. La clasificación de embarcaciones y modalidades de pesca se hace en base a la observación directa realizada en Guinea Bissau, en abril y mayo de 2007 y abril de 2012.

Canoa de monoxyle mejorada	Suele ser similar a la canoa de monoxyle pero reforzada por placas de madera que le dan más fuerza y seguridad. Puede ser propulsada por remos o por un motor fuera borda.
Nhominca	La quilla está hecha de un tronco de árbol que se añade uno o dos troncos en la proa y en la popa que le da una forma cónica. Su eslora varía entre 5 y 15 m y la maga entre 40 y 80 cm.
Salam	Es una embarcación similar a la Nhominca pero de mayor tamaño. Se utiliza generalmente para el transporte de productos de la pesca transformados. También existen canoas del tipo salam más pequeñas que son utilizadas por los pescadores llegados de Guinea Conakry y Sierra Leona que viven en los campamentos.
Modalidades de Pesca	
Palangre	Se compone de una línea principal denominada madre suspendida por boyas. De esta línea madre penden pequeñas líneas denominadas brazoladas, en cuyos extremos llevan anzuelos. Generalmente se usan en fondos arenosos o fangosos para la captura de especies de fondo.
Red bicuda	Es una red de enmalle de deriva de una longitud que oscila entre 200 a 1000 m de longitud por una profundidad/altura del arte de 4 a 5 m. Las dimensiones de las mallas varían entre 55 y 75 mm.
Red de cerco de playa	Se utiliza como técnica de cerco en las proximidades de las playas. La longitud de un paño está alrededor de 50 a 70 m y las dimensiones de malla entre 25 y 30 mm. Se emplea desde la embarcación formando un círculo y con técnica de "embalo" se embolsan las capturas.
Red tainha	Es la red más utilizada por los pescadores nacionales. Por lo general, tiene una longitud de entre 100 y 600 m y una altura comprendida entre 2,5 y 3,5 m. La abertura de malla es de 25 a 30 mm. Es utilizada como técnica de cerco o como red de enmalle de deriva. Es una red muy utilizada en las pesquerías artesanales nacionales.
Red djafal	Se parece a la red "Tainha" pero con una diferencia en la dimensión de la malla que suele ser superior a 35 mm.
Línea	La línea es de nylon y de longitud y espesor variable, a la que son añadidos entre uno y tres anzuelos. Se utiliza durante todo el año y especialmente para la captura de especies selectivas de fondo, principalmente en fondos rocosos.
Red de enmalle de profundidad	Esta es una red de enmalle cuya parte inferior se fija al fondo con anclas o pesos. La longitud varía entre 80 y 100 m y la altura entre 2 y 3 m. La abertura de malla oscila entre 230 y 300 mm.
Red de lance	Por lo general utilizada por los pescadores para el consumo doméstico ocasional. La red se lanza desde la costa en áreas muy poco profundas.
Red de camarón	Se compone de dos paños de red suspendidos por estacas de madera y boyas a una misma profundidad.
Varios	
Comunidad pesquera local	La Secretaría de Estado de Pesca, al objeto de asegurar una mejor gestión política de las pesquerías, llegó a definir 17 comunidades de pesca locales sobre una base de unos criterios, tales como la existencia de infraestructuras, el número de embarcaciones o la importancia del desembarco de pescado y la comercialización.
Propietario/ armador	Se considera a la persona responsable de la embarcación, normalmente el patrón de la misma, que su vez suele ser el propietario, arrendatario, o que disfruta en cualquier otra forma de transferencia de la propiedad.
Valor total de la embarcación	Se refiere al valor actual de la embarcación, incluyendo el motor y los equipamientos de pesca.

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Tal como se verá a continuación este tipo de embarcaciones y modalidades de pesca muestran el bajo desarrollo tecnológico en la pesca artesanal del país.

7.4.4.2 Esfuerzo de pesca

7.4.4.2.1 Número de embarcaciones en función de las CPL

El 75% las canoas activas en Guinea son del tipo "monoxyle". Las regiones del Sur como Quinara, agrupan alrededor del 40% de las canoas de este tipo. Las canoas "nhomincas" están más presentes en el Norte (Cacheu y Varela) y en las islas de Bubaque y Uracane. Los campamentos de extranjeros (principalmente de Guinea Conakry y Sierra Leona) de Cacine y Caravela son la base del 70% de las canoas "Salam". La siguiente tabla muestra la comparación del número de canoas en 2006 y 2009, en función de las CPL.

Tabla 43. Número de canoas en función de las CPL (2006-2009)

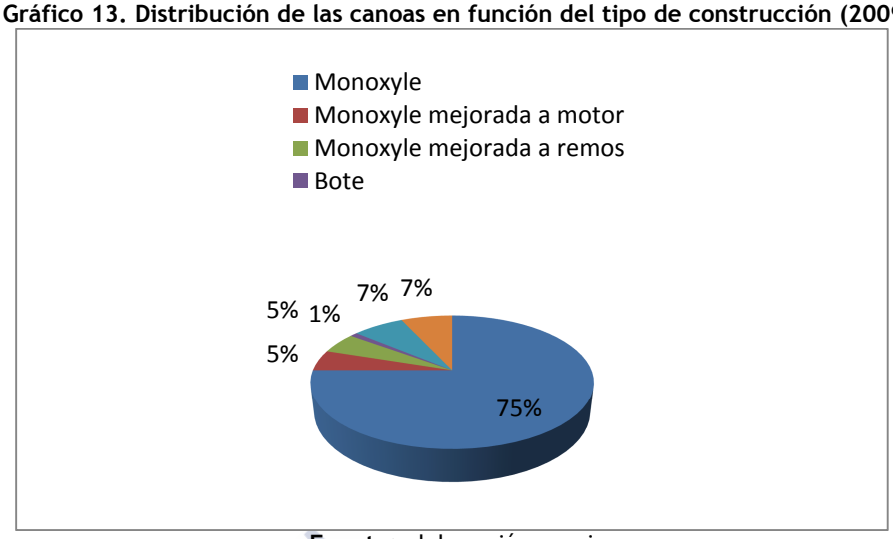
CPL	Monoxyle		Monoxyle mejorada				Bote		Nhominca		Salam		Total	
			Motor		Remos									
	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009
Bafata	270	208	--	1	--	--	--	--	--	--	--	--	270	290
Biombo	67	76	16	19	--	3	--	--	2	--	--	--	85	98
Bissau	4	--	1	--	--	--	1	--	15	6	1	--	22	6
Bolama	12	33	6	12	24	8	4	--	7	7	--	9	53	69
Bubaque	8	24	1	4	3	43	4	2	9	32	6	4	31	109
Cacine	178	281	3	4	--	--	1	--	--	1	2	46	184	332
Cacheu	99	123	10	11	3	4	5	7	2	10	--	1	119	156
Caio	12	15	7	10	--	1	--	--	7	1	38	28	26	27
Caravela	3	--	--	--	--	--	--	--	1	2	--	--	42	30
Catio	41	20	--	--	9	--	--	--	--	--	--	--	50	20
Farim	52	24	--	2	--	--	--	--	--	--	--	--	52	26
Gabu	56	91	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	56	91
Quinara	173	148	--	2	--	--	--	--	2	--	5	6	180	156
Sao Vicente	29	56	1	--	--	--	--	--	--	1	--	--	30	58
Uno	4	2	--	--	--	1	--	1	7	2	11	9	28	17
Uracane	23	14	5	2	6	3	--	2	20	24	1	3	52	61
Varela	4	7	2	--	3	16	12	--	12	23	--	--	30	30
Total	**1.035**	**1.122**	**52**	**67**	**48**	**79**	**27**	**12**	**84**	**109**	**64**	**106**	**1.310**	**1.495**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Tres de cada cuatro embarcaciones de pesca son de tipo monoxyle. Las canoas más grandes (tipo nhominca) se concentran principalmente en el norte del país (Varela y Cacheu). Estas embarcaciones no se ajustan a los requerimientos para ejercer la actividad pesquera, al estar construidas sin rigor técnico, medidas de seguridad y equipamientos adecuados, ni elementos de propulsión fuera borda o intraborda.

A continuación se muestra una representación gráfica de cada tipo de embarcación. El elevado número de canoas tipo “monoxyle” confirma el bajo desarrollo tecnológico, así como también la falta de una flota pesquera artesanal homogénea.

Gráfico 13. Distribución de las canoas en función del tipo de construcción (2009)



Fuente: elaboración propia

7.4.4.2.2 Número de embarcaciones motorizadas

De acuerdo con la tabla que se muestra a continuación, sólo el 14,4% de las canoas estaban motorizadas en el 2009, frente al 12,4% del 2006. El 78% de estas canoas con motor tienen una potencia propulsora inferior a 15 CV. La ausencia de motor supone un riesgo a la seguridad marítima y un estancamiento en el desarrollo de la pesca. El hecho de que el mayor porcentaje de canoas sin motor esté en las CPL más distantes de Bissau, muestra una limitación para el transporte del pescado, para la seguridad de las tripulaciones y para el desarrollo de estas CPL.

Tabla 44. Canoas motorizadas por tramos de potencia (2006-2009)

CPL	≤ 15 CV		15-30 CV		40 CV		TOTAL		Motorización %	
	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009	2006	2009
Bafata	--	1	--	--	--	--	--	1	--	0,5
Biombo	15	19	2	--	1	--	18	19	21	19,4
Bissau	2	3	1	--	14	3	17	6	77	100
Bolama	9	24	--	--	3	3	12	27	23	39,1
Bubaque	12	33	3	2	1	6	16	41	37	52,6
Cacine	3	17	1	--	3	1	7	18	4	5,4
Cacheu	6	13	2	3	4	7	12	23	10	14,7
Caio	9	11	--	--	5	--	14	11	54	40,7
Caravela	7	7	--	--	--	1	7	8	17	26,7
Farim	--	2	--	--	--	--	0	2	--	7,7
Quinara	1	2	--	1	--	--	1	3	1	1,9
Sao Vicente	1	1	--	--	--	--	1	1	3	1,7
Uno	3	5	--	--	4	--	7	5	25	29,4
Uracane	12	9	6	20	7	--	25	29	48	47,5
Varela	24	22	1	--	1	--	26	22	87	73,3
Total	**104**	**169**	**16**	**13**	**43**	**34**	**163**	**216**	**12,4%**	**14,4%**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

En comparación con 2006 señalar el aumento de motorización en las islas de Bolama y Bubaque y la reducción en Caio y Varela. La variación puede ser debida a factores cíclicos.

7.4.4.2.3 Artes de pesca utilizadas en función de las CPL

Los sistemas de pesca más utilizados son el palangre, las redes para la captura de barracudas (red bicuda) y para las pequeñas especies pelágicas (djafal y tainha). En las

regiones de Gabu y Bafatá, las redes de camarón y cerco son las técnicas más comunes. El 40% de las redes de barracudas se encuentran en el Sur del país, especialmente en Cacine. Esta técnica también es muy usada en la región de Cacheu. Redes para pequeñas especies pelágicas son más frecuentes en Bolama, Biombo, Caravela, Quinara, Uracane y São Vicente.

La siguiente tabla muestra el número de artes de pesca en función de cada CPL.

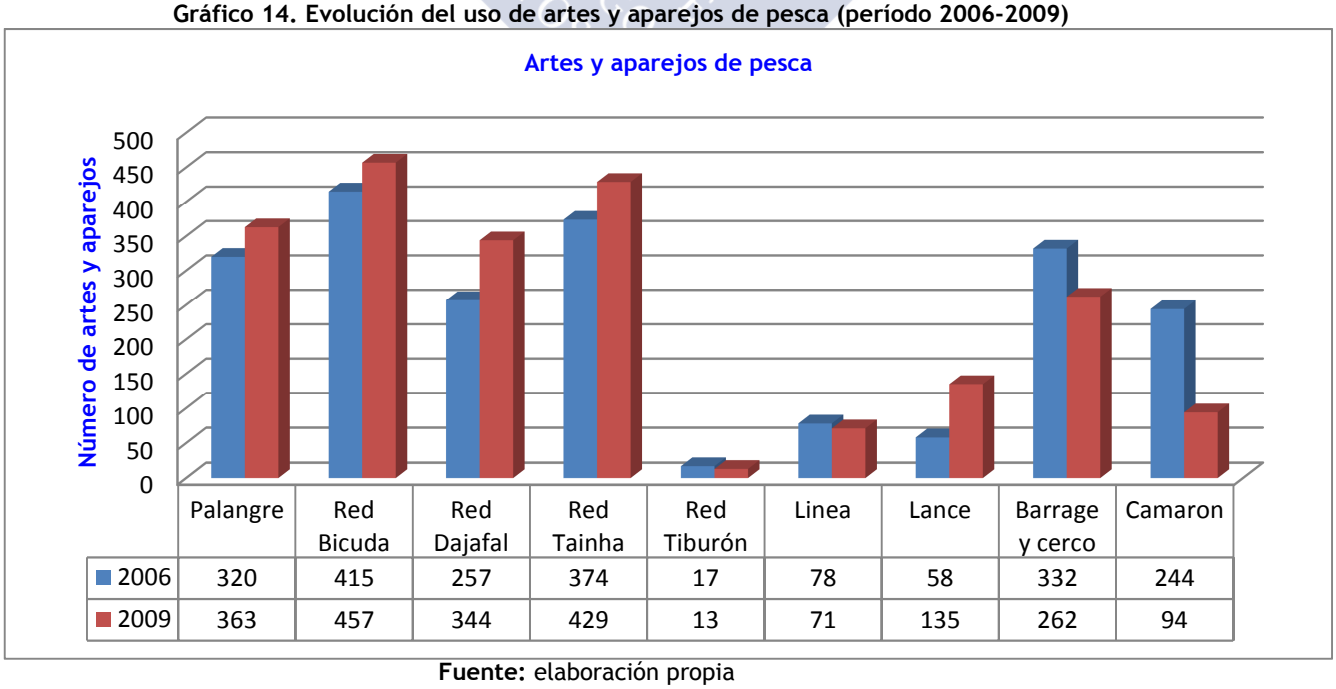
Tabla 45. Número de artes de pesca por cada CPL (2009)

CPL	Palangre	Red bicuda	Red Djafal	Línea	Red Tainha	Red tiburón	Lance	Barrage	Cerco	Camarón
Bafata	32	2	11	3	54	--	20	114	5	47
Biombo	25	26	47	--	51	1	4	10	1	29
Bissau	--	3	2	--	4	--	--	--	--	--
Bolama	6	14	8	3	43	1	2	6	1	--
Bubaque	23	41	--	25	62	1	6	--	--	--
Cacine	110	151	88	--	52	9	--	26	--	--
Cacheu	35	106	31	--	18	--	27	--	1	--
Caio	13	8	6	--	9	--	1	--	--	--
Caravela	2	4	20	2	2	--	--	--	--	--
Catio	7	16	--	--	9	--	6	2	--	--
Farim	20	7	--	1	--	--	11	--	--	15
Gabu	47	--	--	7	1	--	46	58	29	2
Quinara	9	33	67	15	68	1	2	7	--	--
Sao Vicente	11	15	32	--	17	--	2	--	--	1
Uno	--	7	6	--	4	--	--	--	--	--
Uracane	1	15	10	15	35	--	1	--	--	--
Varela	22	9	16	--	--	--	7	--	2	--
Total	**363**	**457**	**344**	**71**	**429**	**13**	**135**	**223**	**39**	**94**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Si comparamos los resultados de esta tabla con los obtenidos en el año 2006 se puede comprobar la evolución del empleo de artes de pesca en el país. En el gráfico que se muestra a continuación se aprecia el incremento aparejos como el palangre y las redes bicuda, dajafal, tainha y lance. Por lo contrario, se comprueba un especial descenso en el uso de las artes de camarón, seguida de las de cerco.

Gráfico 14. Evolución del uso de artes y aparejos de pesca (período 2006-2009)



Fuente: elaboración propia

Desde el punto de vista tecnológico, los palangres están armados con materiales demasiado pesados y poco operativos. En cuanto a las redes para la captura de especies pelágicas como las de tipo dajafal y tainha están diseñadas con materiales de monofilamento poco selectivas. Además, en muchos casos, estas redes están armadas con aberturas de malla inferior a la reglamentaria y su balizamiento es muy deficiente.[1213]

A continuación puede verse en la siguiente tabla el porcentaje de uso de las distintas artes y aparejos de pesca en el país.

Tabla 46. Porcentaje de uso de las distintas artes y aparejos (2009)

Modalidad de artes de pesca	Embarcaciones que usan cada modalidad (%)
Palangre	24 %
Red bicuda	32 %
Cerco de playa	25 %
Red djafal	20 %
Línea	6 %
Red tainha	29 %
Red para tiburón	1 %
Rede de lance	4 %
Red de camarón	19 %

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

Se confirma la alta heterogeneidad de artes en la pesca artesanal en el país.

7.4.4.3 Balance tecnológico del sector pesquero artesanal

Para analizar todas las etapas tecnológicas de la pesca desde la captura hasta el consumidor, se han realizado observaciones directas en base a visitas técnicas realizadas en Bolama y Bissau; entrevistas a los diferentes operadores del sector pesquero artesanal; y el embarque a bordo de dos canoas de pesca para analizar todo el proceso de funcionamiento. El resultado se sintetiza en el siguiente cuadro que refleja la problemática en torno al ciclo tecnológico de la pesca artesanal en Guinea Bissau.[1214]

[1213] Ibíd.

[1214] En cuanto a la observación directa realizada por este doctorando en abril de 2007 y abril de 2012, se han abordado varias visitas técnicas a puntos de desembarco donde se podían comprobar el tipo de embarcaciones y modalidades de pesca utilizadas, así como las zonas de desembarco del pescado. Una vez comunicadas al director del centro de formación de Bolama, Inocencio Lopes, y al coordinador de dicho centro, Adulai Robalo Embaló, las primeras visitas fueron realizadas por cuenta propia en el embarcadero de Bolama, en abril de 2007. En total se hicieron cinco visitas, las dos primeras el 17 de abril; las otras tres, en las fechas del 18, 19 y 20 del mismo mes. En todas ellas se comprobaron el tipo de embarcaciones utilizadas en esta isla, las diferentes modalidades de pesca que estaban usando, los medios de conservación del pescado empleado, las condiciones en las que llegaba el pescado al embarcadero para ser comprado por las bideiras del lugar, la forma en como construyen las embarcaciones dedicadas a la pesca y el tipo de equipamiento usado a bordo. Posteriormente, en abril de 2012 se realizaron tres visitas al puerto de Bissau (días 3, 9 y 11) y dos al muelle de atraque del Alto de Bandím (días 14 y 18). En estas visitas se hizo el mismo seguimiento que en las visitas anteriores.
En cuanto a las entrevistas realizadas, se registraron un total de 43, de las cuáles 32 resultan ser las más importantes. En abril y mayo de 2007 a Mussa Mané, jefe de gabinete del Ministerio de Pesca y Economía Marítima; Ildefonso Barros, técnico del Proyecto de Ayuda al Sector de la Pesca (PASP); Gianluigi Negroni, Fishery Expert (Países ACP); Duarte Barbosa, capitán marítimo del puerto de Bissau; Malam Mané, director del servicio de Apoyo al Desarrollo; Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Sebastião Pereira, director del servicio de Pesca Industrial; Marciano, vice-coordinador del servicio de inspección del FISCAP; Virginia Pires Correia, directora general del Centro de Investigación Pesquera; Mario Pereira, profesor de pesca artesanal; Iván Tito Gomes, responsable de la división mecánica y de frío del centro formación de Bolama; Adulai Djaló, responsable de carpintería naval; Adaõ Antonio Có, responsable del área mecánica del centro de formación de Bolama; Gabriel Seidi, jefe del departamento de desarrollo del centro Bolama; Eugenio Gomes Dacosta, responsable de pesca artesanal; Issuf Ndong, armador de pesca artesanal; Carlos Sagna, pescador; Aua Turé y María Cá, bideiras de Bolama; Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros Industriales; Luís Méndes Pereira, jefe de Reparto, Divulgación y Tecnología del Pescado; Julio da Silva, jefe del Área de reparto de Flota; Adulai Robalo Embaló, coordinador del centro de formación de Bolama; Inocencio Lopes, director del centro de formación de Bolama;

Cuadro 20. Ciclo tecnológico de la pesca en Guinea Bissau

1. Antes de salir a pescar

Las embarcaciones y sus tripulaciones no están registradas en censos administrativos.

Los *armadores* tienen serias dificultades de abastecimiento de materiales de pesca, medios de conservación y de combustible. La compra de materiales de pesca, embarcaciones y motores de propulsión, depende del abastecimiento de otros países como Senegal, lo que hace encarecer estos materiales y servicios.

Los *materiales de pesca* vienen de Senegal, Gambia o Guinea Conakry, tales como, motores fueraborda, redes de pesca y otros. Cada pieza de recambio se tiene que pedir también fuera del país, lo que supone dependencia y pérdida de tiempo, además de elevados precios. A pesar de estar prohibida la pesca con artes de enmalle de monofilamento por falta de alternativa tecnológica, muchas de estas redes se siguen usando, sobre todo por pequeños propietarios que dicen que las utilizan para sobrevivir y por no tener fácil el recambio. El uso del palangre aún sigue estando por debajo de su potencial. El material y diseño de los mismos es inadecuado y muy pesado y voluminoso. Se detecta la necesidad de crear nuevas técnicas de pesca destinadas a especies de alto valor comercial, como el langostino, gamba o lenguado. Estas especies no se pueden pescar con palangre, lo que invita a crear nuevos equipos de pesca. Al carecer de efectos navales propios para venta de materiales, podría habilitarse una zona de almacenaje y abastecimiento en el puerto de Bolama. Esto también serviría para almacenar motores, redes o equipos de seguridad. Los cambios tecnológicos conllevan sensibilizar el cambio del monofilamento a otras artes. Sin embargo, habrá que ofrecerle al sector nuevas artes y aparejos más adecuados. Los elevados aranceles a la importación de efectos navales también influyen negativamente, lo que favorece la inexistencia de empresas proveedoras de suministros navales. Esto podría dar lugar a un creciente sector auxiliar de efectos navales en el país.

Las *infraestructuras* son muy deficientes, por ejemplo, la producción y abastecimiento de hielo y cámaras frigoríficas son enormemente deficitarias por falta de fábricas de hielo suficientes que oferten el volumen de hielo que demanda el sector. El puerto principal de Bissau, al igual que los demás, no disponen de infraestructuras de conservación. El nuevo puerto construido en Bissau tampoco tiene infraestructuras, tan solo dispone de una pequeña cámara de conservación, pero no apta para fabricar hielo. Carece de toma de agua y tan solo ofrece zona de atraque. Además, carece de algo tan básico como fábricas de hielo. Las existentes en pequeños puertos como Bubaque, Uracane, Biombo y Bolama, entre otros, no funcionan. Por último, no se disponen de tomas de combustible. Tan solo existe en la CPL de Bubaque, pero es privado y a precios de mercado, es decir, no subvencionado.

Las *embarcaciones*, a pesar de tener dificultades para adquirir hielo, presentan problemas de conservación y de transporte en condiciones de salubridad. El pescado llega estropeado por no poder conservarlo. Las canoas artesanales no son operativas, obedeciendo a estructuras y diseños del pasado. Necesitan una reforma profunda y un plan de modernización. Como ejemplo, serían muy adecuadas las construcciones de fibra de vidrio, cuya duración es más larga, más segura, más ligera, de mayor capacidad, mejor equipadas y con instalaciones de frio. A menudo las canoas se encharcan de agua (la madera de construcción es muy pesada, que al encharcarse aumentan su peso) y al aumentar su peso corren el riesgo de hundirse. Los diseños y construcción de las canoas se hacen a ojo, sin planos y sin pruebas de estabilidad. Ante ello, se ignora si las embarcaciones son estables, o si la capacidad de desplazamiento es la adecuada. Esta falta de conocimiento conlleva que al abusar de la capacidad de desplazamiento puede causar el hundimiento de la embarcación. Además, se suele extrapolar el plano de un barco de hierro para la construcción de canoas. En resumen, un nuevo diseño de embarcaciones adaptadas a las necesidades de la pesca artesanal, aportaría menor mantenimiento, menor consumo, más seguridad y, por tanto, más rentables, operativas y seguras.

El combustible tiene un precio demasiado elevado para un sector productivo con medios de rentabilidad limitados. Este no se encuentra subvencionado.

Por último, antes de salir a pescar, se detecta la inexistencia de un control de las tripulaciones, de las cualificaciones profesionales de esas tripulaciones y del equipamiento de las embarcaciones. De hecho se confirma que dicha falta de control se fundamenta en la inexistencia de un registro de habilitaciones profesionales. Todo se basa en la experiencia y la confianza.

Un verdadero cuello de botella lo genera la falta de financiación para la construcción y modernización de

---

Arlindo Peti, presidente da Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal; y Dunga, jefe del Gabinete de Estudios del Ministerio de Pesca. En abril de 2012 a Arlindo Peti, presidente da Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal; Mario Amadi Sané, comandante del puerto pesquero de Bissau; Antonio Tubento Domingos, director del Servicio de Pesca Artesanal; Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo del puerto de Bissau; Gualdino Alfonso Te, director del gabinete de Estudios y Planeamiento; y Juan Cá, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros.

Por último, en cuanto a las dos experiencias a bordo de dos embarcaciones de pesca. El 27 de abril de 2007, este doctorando embarca en una canoa del puerto de la isla de Bolama para analizar las operaciones de pesca realizadas en las inmediaciones de dicha isla. En dicha experiencia se analiza todo el proceso de pesca que lleva desde la salida del puerto hasta el desembarco del pescado en el mismo. Del mismo modo, el 17 de abril de 2012, se repite la experiencia en una canoa del puerto de Bissau para realizar operaciones de pesca en las inmediaciones de este puerto. En ambos casos, este tipo de embarcaciones, como en la mayoría de las embarcaciones artesanales, no tenían asignado un nombre identificativo ni un registro de matrícula oficial.

barcos y aparejos de pesca. Al no existir un plan de estímulo a la construcción por medio de subvenciones o préstamos, no hace posible una renovación de la flota y de sus artes y aparejos de pesca. Los créditos existentes mantienen tipos de interés de mercado a precios altos.

2. Durante las faenas de pesca

Pocas embarcaciones poseen motores fuera borda (el 14% del total), esto reduce la rentabilidad de la explotación, las condiciones de seguridad a bordo y la calidad del pescado. Ninguna de estas embarcaciones dispone de haladores hidráulicos, lo que les obligan a tener que halar las artes y aparejos a mano.

Debido a su diseño de construcción, las embarcaciones carecen de sistemas de conservación adecuados. Utilizan encajonadas de madera con revestimiento de contrachapado, y en muchos casos provistos con lonas para cubrir el pescado y el hielo. Este es uno de los principales problemas durante el tiempo de pesca. La calidad del pescado es baja y en ocasiones no apta para la venta en fresco. Otro factor es la reducción del tiempo de pesca como consecuencia de la carencia de medios de conservación adecuados.

La *tecnología de las artes de pesca* no es adecuada para las operaciones extractivas. En general, existe un exceso de utilización de artes de enmalle de monofilamento que están prohibidas. La razón de ello, es su poder de pesca continuado cuando quedan abandonadas en el mar, generando la denominada "pesca fantasma".

No se encuentran estudios sobre las condiciones de selectividad de las artes usadas. Se demandan nuevas artes y aparejos de pesca que sean más selectivos, y que se puedan aplicar a la captura de nuevas especies. Las especies a capturar son variadas, sin embargo, existan otras especies de interés comercial que no están siendo explotadas por falta de conocimiento sobre su importancia. Por ejemplo, no se están utilizando nasas como modalidad de pesca, que podrían ser muy útiles para la captura de pulpo, gamba o langostino. Aquí volvemos a tropezar con el diseño de las embarcaciones que no están preparadas para introducir estos cambios. Uno de los problemas radica en que parte de los pescadores no son profesionales de la pesca, ya que la utilizan como algo complementario a la agricultura doméstica.

El *balizamiento de artes y aparejos* es un problema muy serio. Muchas de las redes de enmalle se pierden por un deficiente sistema de balizamiento (por ejemplo, las artes para la pesca de barracuda) como bidones, botellas, etc. Esto anima a regular este aspecto, lo que conlleva aportar nuevas tecnologías de balizamiento.

Las *medidas de seguridad de las personas y la navegación* están ausentes en el país. Se detecta la falta de seguridad de la navegación y la ausencia de señalización en el mar. No disponen de la aplicación del Convenio Internacional para Prevenir Abordajes en el Mar (COLREG). Existe un alto desconocimiento, por parte de los pescadores, sobre señalización, GPS e interpretación cartas náuticas. Las embarcaciones no llevan equipo de seguridad colectiva e individual a bordo: chalecos, aros salvavidas, extintores básicos, o equipos VHF. Además no existen lugares en el país donde comprarlos. No existe un sistema de recepción de las comunicaciones en tierra, lo que pone en peligro la capacidad de rescate de personas y embarcaciones. Una antena receptora de VHF y OM en la Capitanía Marítima de Bissau podría ser una solución a bajo coste. También sería muy útil que las embarcaciones fueran equipadas con un pequeño sistema GPS para poder localizarlas. Por último, no existe un equipo o institución que gestione las operaciones de salvamento. La implantación y aplicación del Convenio Internacional SAR podría ser una solución.

De las observaciones realizadas a bordo durante las faenas de pesca, se confirma que las tripulaciones no tienen formación, las embarcaciones carecen de medios de seguridad y comunicaciones VHF. Los medios de navegación y posicionamiento se basan en experiencias visuales. Los medios de conservación del pescado se sustentan en precarias instalaciones y los métodos de pesca se basan en la utilización de artes y aparejos utilizados desde hace muchos años, cuya selectividad de algunas de ellas es dudosa.

Por otra parte, la falta de medios de comunicación y posicionamiento aumentan el riesgo de las tripulaciones en el mar, especialmente cuando una embarcación se pierde y los medios de alerta y localización son inexistentes. En relación con lo anterior, la falta de un registro de habilitaciones profesionales y tripulaciones embarcadas, conlleva que en el momento de un accidente, incidente o pérdida de la embarcación, se desconozca al/los responsable/s directo/s y a la identificación de los tripulantes a bordo.

La *profesionalidad* en el sector de la pesca artesanal es un factor a tener en cuenta con mucho interés. La mayoría de las tripulaciones suelen ser temporales y no convierten la pesca como una actividad principal en sí misma. Por requerimientos de la costumbre, la pesca se convierte en una fuente de ingresos temporal para luego retornar a sus actividades en tierra. Esta situación empobrece el sostenimiento profesional de una actividad organizada, rentable y responsable en el sector de la pesca artesanal. Guinea Bissau necesita crear e impulsar políticas que establezcan las profesiones pesqueras del país, convirtiéndolas en verdaderas actividades rentables a lo largo de todo el año. La creación de las profesiones pesqueras y la formación en esta área, juegan un papel importante en este impulso.

Destacar la competencia de pescadores artesanales extranjeros, principalmente de Senegal y Guinea Conakry. El comportamiento de algunas flotas artesanales de los países limítrofes no favorece el crecimiento de este sector. Estos países trabajan con mejores medios técnicos y con más autonomía de operatividad. Sin embargo, la falta de datos referente al número real de embarcaciones que están pescando en aguas de Guinea Bissau, sobre todo en lo referente al esfuerzo pesquero causado en la plataforma continental y a la bajísima rentabilidad que aportan como contrapartida estas flotas, son problemas a tener en cuenta. Además de causar un esfuerzo pesquero en la plataforma, venden el pescado fuera del alcance del control y fiscalización de Guinea Bissau. Podríamos calificar esta situación como pesca no controlada e ilegal. También es preocupante,

el impacto de esfuerzo pesquero que se está realizando en la ZEE. En conclusión, podrá haber leyes y/o reglamentos sobre la gestión pesquera, pero sin una política de recursos humanos y materiales organizados que las hagan cumplir, difícilmente podrán ser aplicadas.

3. Durante la descarga y primera venta

Es el tercer problema de la cadena. En este nivel entran en juego las "bideiras" que representan un importante papel en la pesca artesanal. Intervienen en las operaciones de primera venta y distribución del pescado, tales como: la venta directa al consumidor, a los mercados locales o al interior del país, o a la reventa a otras bideiras. En cualquiera de estas operaciones, el pescado fresco llega al puerto en unas condiciones de frescura reducidas y es tratado y conservado de manera deficiente. De esta forma, el pescado cuando llega al consumidor puede no estar apto para el consumo, creando, como consecuencia, un problema de salud pública. El proceso de descomposición se acelera, máxime cuando el pescado no se eviscera. El pescado se suele eviscerar al final del proceso, es decir, cuando se vende al consumidor, en lugar de hacerse al principio. La concentración de la oferta se hace en lugares de desembarco poco preparados para asegurar la calidad del pescado.

Existe también un problema de abastecimiento de hielo y una insuficiente capacidad de almacenamiento frigorífico que afecta a los precios y a la seguridad alimentaria del interior. En muchos casos, la falta de hielo anima a las bideiras, transformar el pescado en seco o ahumado.

Guinea Bissau absorbe el pescado artesanal. Sin embargo, el pescado de los barcos industriales que operan en la ZEE no llega al puerto de Bissau, sino que se transborda en alta mar con destino a otros lugares. Tal como se ha señalado, hay barcos de Senegal y Guinea Conakry que pescan en aguas de Guinea Bissau y llevan el pescado a sus países de origen sin existencia de control sobre las cantidades pescadas. En algunos casos, tan solo existe un mínimo control sobre las licencias de pesca por medio de la FISCAP. En conclusión, no se tienen datos estadísticos de este tipo de pesca por no haber control en ellos. Incluso una mayor parte de ese pescado tiene como destino la UE. Esto genera una situación paradójica cuando Guinea Bissau no puede exportar sus productos pesqueros a la UE por los problemas de certificación de la calidad.

4. Durante la comercialización

En los casos en los que sea necesario transportar el pescado fresco o congelado al exterior o al interior del país, este se hace por medios que no tienen en cuenta la preservación del pescado fresco o congelado. Lo habitual en estos casos es que el pescado llegue al punto de destino con un nivel de frescura dudoso. En el caso de pescado congelado apenas se llega a comercializar por falta de cámaras de congelación y por la facilidad en descongelarse. También afecta considerablemente el mal estado en que se encuentran las carreteras interiores, y la ausencia de medios de transporte adecuados como vehículos con medios isotérmicos incorporados.

Las bideiras son las intermediarias en el proceso de venta en fresco y en el transformado en ahumado.

Los armadores no pueden vender el pescado en sus puntos de venta por carecer de infraestructuras, lo que les obliga a traer el pescado al mercado de Bissau por medio de su propia embarcación. Una vez en Bissau, aprovechan a comprar hielo y combustible para salir de nuevo a pescar. Las distancias para hacer estas operaciones son de 42 millas desde Bubaque o 41 millas desde Bolama. Durante estos desplazamientos suelen consumir como 160 litros de combustible más lubricantes, sumando una pérdida de 1,5 días de viaje.

Estos costes son altos, sabiendo que podrían evitarse si tuvieran servicios de abastecimiento en sus respectivos puertos de desembarco. Esto conlleva el dotar de medios de venta en sus lugares de desembarco, y disponer a su vez de servicios de abastecimiento de combustible y hielo, y con ello, evitar que tengan que acercarse a Bissau.

5. En el mercado local

Los mercados locales y otros puntos de venta están en malas condiciones. El pescado se suele vender en el suelo y en lugares poco aptos para la venta. No suelen disponer de hielo que sumado a las elevadas temperaturas que hace en el país, ponen en evidencia las nulas condiciones higiénicas y de conservación durante la venta. Una dificultad añadida, es la de un mercado de abastecimiento irregular. Para organizar la comercialización, es necesario un cierto suministro regular de pescado. A modo de ejemplo, si un buque industrial efectúa una descarga de pescado congelado para el consumo local, los precios caen de manera significativa. A su vez, no existe un mercado para las especies de calidad, debido a que la mayor parte de la población no tiene dinero para comprarlo.

6. Las exportaciones

Es otra gran asignatura pendiente para Guinea Bissau. El índice de exportación es muy bajo (6% en el año 2012) y no pasa de los países vecinos. La carencia de condiciones técnico-sanitarias bloquea esta posibilidad. Sin embargo, mientras no se resuelvan los primeros cinco eslabones anteriores, poco se puede hacer en este último. También se da una ausencia de laboratorios que permitan certificar la calidad técnico-sanitaria de los productos con destino a la exportación. Por ello, el incumplimiento de la normativa comunitaria como la *Directiva 97/78/EEC art. 19 (2) y la Decisión de la Comisión 90/13/EEC* son barreras claras a esta exportación. Una primera medida sería la implantación de la Norma ISO 22000.

Fuente: elaboración propia a partir de las técnicas de investigación señaladas en este epígrafe

7.4.5 Dimensión V. Factores ecológicos

Debido a la limitada información sobre esta dimensión, no se trata aquí de hacer un análisis detallado en este campo, sino de obtener evidencias relevantes desde el punto de vista de la conservación de los recursos dentro de la ordenación pesquera. En este sentido, Guinea Bissau constituye una de las regiones marítimas más ricas de la región de África Occidental, y también la más buscada tradicionalmente por los pescadores extranjeros. Su ancho espacio marítimo posee un sistema de protección natural formado por varias islas, bancos de arena y bajas profundidades a lo largo de la franja de sus aguas territoriales que ayudan a frenar las incursiones de la pesca ilegal.

Tal como se ha señalado en el capítulo III, la CONVEMAR y otros instrumentos internacionales establecen una serie de medidas técnicas de conservación que el Estado ribereño debe tener en cuenta en la formulación de su política de pesca.[1215] Dentro de estas medidas, las que se repiten con mayor frecuencia son las relativas a la utilización de artes y aparejos selectivos, el tamaño de las especies que se pretenden capturar, la prohibición de pescar en determinadas épocas del año, la fijación de la captura total admisible o la reglamentación del esfuerzo de pesca. Todas las medidas técnicas de conservación pretenden asegurar la limitación de las capturas. De todas ellas, la que interesa destacar en esta investigación es la relativa a la determinación del volumen admisible de capturas.

7.4.5.1 La determinación de la captura total admisible

La línea de costa de Guinea Bissau tiene cerca de 280 kilómetros de largo. Dentro de esta línea de costa, el país dispone de una de las mayores áreas de plataforma continental de la región de África Occidental que abarca aproximadamente 45.000 kms². Para otros países de África Occidental, la plataforma continental de Guinea Bissau es amplia, con profundidades de 20 m o inferiores que se extienden hasta 180 kilómetros mar adentro. En consecuencia, los ecosistemas marinos en sus aguas nacionales son adecuados para albergar diversos y abundantes recursos pesqueros, quizás más que cualquier otro país a lo largo de la costa de África Occidental, con exclusión de Mauritania.[1216]

Haciendo un repaso a los datos existentes en 1988, la biomasa de los stocks estaba estimada en 1.304.000 t, de las cuales, de 200.000 a 300.000 t eran consideradas como el volumen de captura admisible global. Desde entonces, la administración pesquera del país no llegó a tener otra valoración del TAC hasta 1996, año en el que fue elaborado el primer Plan de Gestión de los Recursos Pesqueros para 1996.[1217] Sin fijar la biomasa de los stocks, este plan llegó a establecer el volumen de captura en 98.900 t, repartidas de la siguiente manera: 40.000 t para la pesca demersal; 3.400 t para el langostino y otros crustáceos; 5.500 t para los cefalópodos y 50.000 t para pequeños pelágicos. En este caso, el esfuerzo de pesca para los límites máximos de captura fijados para cada especie fue respetado.[1218]

Con posterioridad a este plan, la administración pesquera de Guinea Bissau vuelve a sufrir un nuevo período mediante el cual el estado evolutivo de los stocks vuelve a estar sin actualizar. No es hasta el 2003 cuando se fija una nueva estimación del volumen de captura admisible en 78.165 t, repartida según la siguiente distribución: 7.565 t para el langostino; 41.600 t para la pesca demersal; 14.000 t para los cefalópodos y 15.000 t para pequeños

[1215] Artículos 61 y 62.4, apartados b), c) y d) de la CONVEMAR.
[1216] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.
[1217] Vid. FERREIRA, M.L.C., SILVA, A.A., SILVA, A.H. Pescas: Aspectos Biológicos, Legais Potencialidades. Conservação e Desenvolvimento da Zona Costeira Guiñé-Bissau, Bissau, UICN (199?), p. 2. (documento no publicado, disponible en la Delegación de la UICN para la Guinea Bissau); y KACZYNSKI, M. Parte I, op. cit., p. 5.
[1218] Datos que figuran en un documento inédito de 1996 del Ministerio de Pesca de Guinea Bissau.

pelágicos.[1219] De esta asignación, el esfuerzo de pesca llegó a alcanzar las 40.827 t, muy por debajo del total asignado, cuya distribución por especies también estaba en todas ellas por debajo de las cantidades establecidas.[1220]

Al año siguiente, el Plan de Gestión de los Recursos Haliéuticos para 2004 reconocía un aumento en el volumen de captura para algunas especies, llegando a las 106.900 t repartidas de la siguiente manera: 3.400 t para el langostino; 45.000 t para especies demersales; 8.500 t para cefalópodos y 50.000 t para pequeños pelágicos. En base a estos datos se llegó a elaborar la previsión para 2005 que, a pesar de la reducción del volumen de captura para crustáceos y cefalópodos, llegó a un total de 163.000 t cuya distribución se mantuvo del siguiente modo: 3.000 t para los crustáceos; 5.000 t para los cefalópodos; 70.000 t para peces demersales; 80.000 t para especies pelágicas y 5.000 t para túnidos.[1221]

En conclusión, en nuestra opinión y de acuerdo con el argumento señalado por Adilson Djabulá, estos indicadores revelan una tendencia clara de desequilibrio o saturación de ciertos stocks pesqueros provocado por la sobreexplotación, tal como es el caso de los crustáceos y los cefalópodos. Esto revela que las políticas de gestión pesquera son formuladas muchas veces en ausencia de información científica sobre el estado real de los stocks. En el futuro es necesario apostar por la investigación científica de los recursos pesqueros, ya que solo así será posible conocer en cada momento el estado real de los stocks y, consecuentemente establecer, con base en datos científicos, el volumen de captura admisible ideal para cada especie, que no conduzca a la sobreexplotación y evite generar impactos negativos en un equilibrio ecológico deseable.[1222]

7.4.5.2 Los recursos demersales

Las especies de peces demersales no suelen migrar a grandes distancias como las especies pelágicas. El langostino, calamar, pulpo, corvina y doradas son algunas de las especies demersales más valiosas que habitan en esta plataforma continental. Para algunas especies con ciclos de vida cortos, como el langostino y la sepia, el nivel potencial de capturas varía de un año a otro, dependiendo de las condiciones ambientales y de los depredadores, mientras que otras (corvinas y doradas), los niveles estimados de captura sostenible suelen ser más estables en el tiempo.[1223]

Analizando varios estudios para determinar el potencial de los stocks de especies demersales a lo largo de la costa occidental de África, y según las prospecciones contempladas en el "Guinean Trawl Surveys de 1963 y 1964", Guinea Bissau tenía un potencial de producción anual de 54.000 t de peces demersales, 78.000 t si se incluyese el *Brachydeuterusauritus* (pez roncador de ojos grandes).[1224] Estudios similares en 1977 estiman que el potencial anual de los recursos demersales estaba alrededor de 50.000 a 80.000 t.[1225]

[1219] El volumen de captura admisible para el año 2003 aparece contemplado en el Despacho conjunto de los Ministerios de Economía y Finanzas y de la Pesca, núm. 01/mefmp/03, por el que se aprueba el Plan de Gestión de la Pesca para el año 2004.

[1220] Datos que figuran en un documento inédito de 2003 del Ministerio de Pesca de Guinea Bissau.

[1221] Planes de Gestión de los Recursos Haliéuticos para 2004 y 2005 y DYWYNÁ DJABULÁ, A. A pesca na Guiñé-Bissau: Retrato Fiel da Convenção de Montego Bay, op. cit., pp. 196 y ss.

[1222] DYWYNÁ DJABULÁ, A. A pesca na Guiñé-Bissau: Retrato Fiel da Convenção de Montego Bay, op. cit., p. 199.

[1223] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

[1224] Estos registros sobre recursos demersales incluyen: i) En 1963-1964 – Guinean Trawling Survey (GTS) – cubrió la zona de Bijagós y norte de Casamansa. El GTS cubrió las aguas entre Casamansa y Angola, y a esa altura las aguas próximas de los Bijagós eran, según el análisis, las más ricas de toda la costa oeste de África; ii) En los períodos 1975-76, 1978-80 – Atlantnoi; iii) 1988-89 – Noruega/Norway; iv) 1989-90 – N/O Atlantida; y v) 1994 – N/O André Nizery – buque de investigación que efectuó registros en Guinea Conakry en 1994 con resultados que son representativos de la plataforma continental en la parte meridional de Guinea Bissau.

[1225] Informes de la CPACO, 1977.

Las estimaciones la pesca artesanal contienen fuertes lagunas, resultando un problema muy antiguo. Por tanto, tienen que ser actualizadas periódicamente con el fin de contribuir al desarrollo y a la implantación de planes de ordenación y recuperación de las pesquerías. Las estimaciones disponibles de los recursos demersales accesibles a la pesca artesanal se estiman en 34.000 t. Por otra parte, un potencial anual de recursos demersales de importancia comercial (sin incluir el langostino) en zonas accesibles a las redes de arrastre para los buques industriales fue estimada de 40.000 a 48.000 t.[1226]

Evaluaciones realizadas en 2004 y 2006, mostraron que en junio y julio de 2004 se realizó una campaña de investigación demersal con el buque N/O Al-Awam del Instituto de Investigación de Mauritania en el área de acceso a las redes de arrastre.[1227] La producción global fue estimada en 96.000 t. Esta alta productividad se atribuyó a la temporada de lluvias, y los autores mencionan que hay que tener en cuenta esta estimación con cautela. En septiembre de 2006, el potencial fue estimado en 103.000 t durante la investigación realizada por el buque General Lansana Conte de Guinea Conakry.[1228] La tabla siguiente hace un balance sobre la estimación de biomasa y producción potencial en los años 2004 y 2006.

Tabla 47. Estimación de biomasa y producción potencial (2004-2006)

Especie	Biomasa		Producción potencial	
	2004	2006	2004	2006
Pescado de aleta	324.100	402.300	77.000	89.400
Cefalópodos	13.300	14.400	5.300	5.800
Crustáceos (incluido langostino)	2.600 (1.600)	4 200 (no disponible)	3.400 (2.900)	3.800 (2.900)
Rayas/Tiburones	54.100	27.300	5.400	2.700
Tiburones	50.300	16.600	5.000	1.700
Total	**444.400**	**464.800**	**96.100**	**103.400**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por el CIPA de Guinea Bissau

Las últimas estimaciones no tienen en cuenta el potencial de producción en aguas poco profundas que no son accesibles a la pesca de arrastre y sólo accesible a pescadores locales. En ellas, en 1994 se llegó a estimar que el potencial era de 34.000 t. Debido a inconsistencias, imprecisiones y series de tiempo largo en varias estimaciones (por ejemplo, oscilaciones demasiado grandes entre 40.000 y 90.000 t en el pescado de aleta en las zonas accesibles a las redes de arrastre), parece difícil hacer recomendaciones firmes sobre la producción anual potencial. También cabe destacar que en los datos sobre el esfuerzo de pesca real existen una gran incertidumbre sobre el nivel real de la captura debido al bajo nivel de cumplimiento en cuanto a las declaraciones reglamentarias por las flotas poseedoras de licencias, y a un nivel posiblemente alto de operaciones ilícitas que conduce a la reducción del nivel de capturas y la probable sobreexplotación. En general, si comparamos los datos de las capturas derivadas de la pesca artesanal con las estimaciones de biomasa resultantes, estaría muy por debajo de ese potencial. Sin embargo, habrá que ser muy cautelosos debido a que no se considera aquí la pesca ilegal.[1229]

[1226] Ibíd.

[1227] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit., que llega a hacer referencia a un trabajo de investigación realizado por los españoles en 2002. Sin embargo, no se obtiene ninguna información en ese sentido. Por otro lado, la base de datos de la SEP sobre las licencias sugirió que fuera emprendido otro trabajo de investigación por el R/V Dr. Fridtjof Nansen en la ZEE de Guinea Bissau en 2006.

[1228] Datos facilitados por el CIPA de Guinea Bissau.

[1229] Entrevista realizada en Guinea Bissau, en abril de 2007, a Cirilo Vieira, director general de Pesca Industrial que fue crítico por la falta de transmisión de información de los libros de registro por las flotas extranjeras a pesar de pedirlos oficialmente a las Partes; y Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

Por otra parte, el langostino juvenil de color rosado crece en los estuarios, especialmente cerca de Casamance, una zona extensa con fondo de arena y a una profundidad de entre 60 y 65 m. La mayor concentración se encuentra a profundidades de entre 25 y 45 m sobre una superficie de 2.800 kms². De acuerdo con un estudio realizado en 1989, la producción potencial anual de langostino de color rosa era del orden de 4.500 a 5.500 t.[1230] Sin embargo, un estudio de 2004, tal como se ve en la siguiente tabla, muestra la abundancia relativa de los grupos de langostinos y una clara distribución espacial mucho más modesta, lo que podría permitir una gestión separada de sus pesquerías.

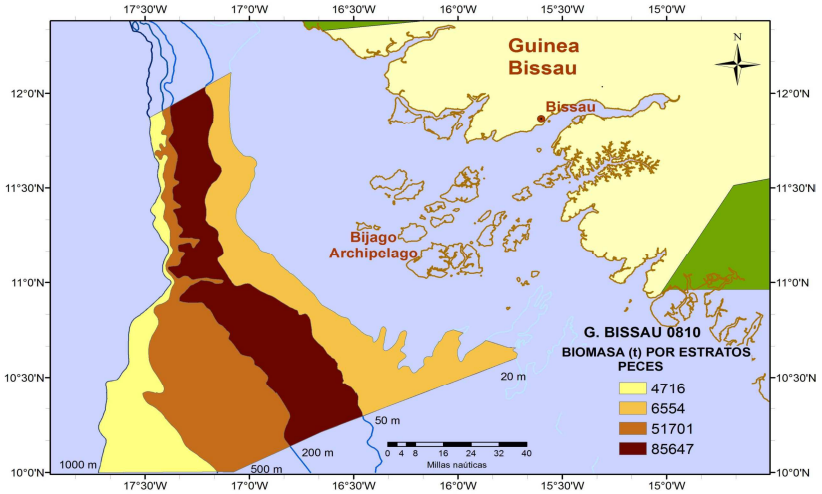
Tabla 48. Estimación del potencial de langostino por estratos en 2004 (en tn)

Especie	10-50 m	50-200 m	200-600+m	Total	Abundancia relativa
Parapenaeus longirostris	--	828	403	1.231	43%
Aristeus varidens	--	--	76	76	3%
Penaeus monodon	130	--	--	130	4%
Penaeus notialis	443	277	--	720	25%
Parapenaeopsis atlantica	716	--	--	716	25%
Total	**1.289**	**1.105**	**479**	**2.873**	100%
Abundancia relativa	**45%**	**38%**	**17%**	**100%**	**100%**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por el CIPA de Guinea Bissau

En 2008, según estimaciones realizadas en la distribución de peces por B/O VIZCONDE DE EZA en la campaña "GUINEA BISSAU 0810", el estrato 50-200 m ha sido el que ha presentado la mayor abundancia de peces, con una biomasa total estimada de 85.647 t (ver el siguiente mapa). El segundo estrato, en términos de biomasa de peces fue el de 200-500 m, con 51.701 t. La abundancia de este grupo disminuye mucho en el estrato más somero de menos de 50 m, con 6.664 t y en el más profundo, de 500-1000 m, con 4.716 t.

Mapa 9. Distribución espacial de la biomasa por estrato batimétrico de capturas



Fuente: B/O VIZCONDE DE EZA "GUINEA BISSAU 0810"

La abundancia en términos de biomasa estimada para el total de peces ha sido de 148.618 t. Según la siguiente tabla, el 94% corresponde a peces óseos y el 6% restante a peces cartilaginosos.

[1230] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

Tabla 49. Número de especies, familias y biomasa de peces capturados

Peces	Nº especies	Nº familias	Biomasa (t)
Peces cartilaginosos	47	14	9.407
Peces óseos	280	110	139.211
Total	**327**	**124**	**148.618**

Fuente: elaboración propia a partir de datos del B/O VIZCONDE DE EZA "GUINEA BISSAU 0810"

Por tanto, en la campaña de 2008 se ha estimado una biomasa de 148.618 t de peces frente a las 165.493 t que se obtuvieron por el mismo barco en el 2002. Esto supone una disminución de la biomasa de peces de un 10%.

7.4.5.3 Los recursos pelágicos

Hay un volumen relativamente grande de peces pelágicos en aguas de Guinea Bissau que se han documentado como resultado de varias campañas de investigación. La mayor parte de estas especies provienen de la familia *Clupeidae* (sardinas). En muchas zonas de la línea costera y los numerosos estuarios de Guinea Bissau sirven de zonas de reproducción y desarrollo para algunas de las especies pelágicas. La mayoría de estas especies migran a lo largo de la costa occidental de África, por lo que es muy difícil precisar el potencial de producción anual exclusivamente para Guinea Bissau. Una evaluación de las capturas locales potenciales sería necesaria cada año como parte de una estrategia regional para la gestión de los recursos.[1231]

Además, algunas especies de atún entran por temporadas en las aguas de Guinea Bissau, como parte de sus migraciones a través del océano. Estas especies incluyen *Thunnus albacares* (atún de aleta amarilla), *Thunnusobesus* (patudo), y *Katsuwonuspelamis* (barrilete), siendo todos ellos altamente migratorias a lo largo de esta costa africana. Se han iniciado esfuerzos para llegar a un acuerdo sub-regional de pesca del atún desde hace algún tiempo, pero aún no han llegado a ningún resultado práctico.[1232]

La siguiente tabla presenta una estimación de producción anual de peces pelágicos realizados en el año 2003.

Tabla 50. Estimaciones de producción anual potencial de peces pelágicos

Área de la ZEE	Especies pelágicas	Producción anual potencial
Costero (solo accesible a los barcos artesanales)	*Tainha* e *Ethmaloses*	100.000 tn.
	Grandes pelágicos (barracudas, etc.)	10.000 tn.
Área de la plataforma continental	Semi-pelágicos (*Brachydeuterus auritus*)	20.000 tn.
	Pequeños pelágicos *(S. aurita, Trachurus trecae*)	Por lo menos 100.000 tn.
	Atún	5-10.000 tn.

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la SEP de Guinea Bissau

En general, las evaluaciones discontinuas y los datos poco actualizados muestran el desconocimiento sobre el total admisible de capturas para las distintas especies, suponiendo una fuerte debilidad del país en este campo.

7.4.5.4 La biodiversidad marina y las áreas marinas protegidas

Los estuarios y las islas a lo largo de la línea de costa de Guinea Bissau soportan niveles significativos de biodiversidad marina, especialmente en el archipiélago de Bijagós. Las aguas ricas en plancton soportan una variada fauna marina, incluyendo especies de peces, crustáceos

[1231] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

[1232] Vid. KELLEHER, K. Concepción de un Régimen de Acceso Sub-regional para las Pesca Oeste Africana, CSRP (FAO/GCP/INT/722/LUX), 2000.

y moluscos, stocks de importancia regional de cinco especies de tortugas marinas, mamíferos marinos tales como los delfines de nariz de botella, ballenas jorobadas del Atlántico, tiburones y cocodrilos. El archipiélago también tiene la mayor población de manatíes (*Trichechus senegalensis*) en el oeste de África y una población de hipopótamos marinos.

Una de las islas del archipiélago, Isla Poilão, es el mayor espacio de procreación para la tortuga verde en el África occidental y central. Además, el país cuenta con el Parque Natural de Manglares del Río Cacheu, un complejo estuario de manglares, pantanos y marismas de gran importancia para la biodiversidad. Otros hábitats importantes para la biodiversidad marina son: i) la Cuenca del Río Grande de Buba, donde existen rocas, barro y zonas de manglares; ii) la cuenca del río Mansoa, donde las zonas de fango y los manglares constituyen un área importante para la reproducción de aves y otros animales; y iii) el Río Tombali, un rico complejo desde el punto de vista biológico, de zonas fangosas y manglares.[1233]

Guinea Bissau ha realizado un importante esfuerzo en el pasado para proteger su medio ambiente costero de alto valor, principalmente a través de la creación de áreas marinas protegidas. En ellas está prohibida la pesca comercial. Dentro de la ejecución del programa de Planificación Costera por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en 1988, que implica la participación del Estado y las ONG, fue propuesta la creación de muchas áreas protegidas, en la cual el Archipiélago de Bijagós fue elegido como zona prioritaria de intervención para la valoración del conjunto de los ecosistemas existentes de la región de África Occidental. En este proceso se propuso hacer en esta región una Reserva de Biosfera que terminó oficialmente reconocida por la UNESCO en 1996. Entre ellas aparece la Reserva de Biosfera del Archipiélago de Bolama-Bijagós de Guinea Bissau.[1234] Esta reserva cubre una superficie total de 1.046.950 ha, constituida en la mayor parte por el dominio marítimo y formada por tres áreas protegidas. A su vez, este país dispone de otras dos áreas protegidas que se encuentran en la parte continental.[1235]

En lo que respecta al acceso a los recursos en las áreas marinas protegidas, las aguas territoriales son un espacio donde coexisten medidas diferentes de conservación en función de las divisiones internas de dichos espacios. Como regla general, estos espacios están subordinados al régimen de la pesca artesanal. Sin embargo, debido al carácter no homogéneo de las distintas zonas, cuanto más sensible o frágil sea un determinado espacio, mayor será la restricción de acceso a los recursos que en ellas se encuentran. Por tanto, las áreas marinas protegidas fueron concebidas para ser zonas de reserva de pesca. Por eso, el acceso a los recursos es más restrictivo. De este modo, estas zonas son organizadas bajo el principio de zonamiento de acuerdo con el artículo 23 de la Ley Marco de las Áreas Protegidas de Guinea Bissau, permitiendo la división del espacio de cada área marina en zonas de preservación y zonas de exploración controlada que, salvo el Parque de Cufada y del Parque João Vieira Polião, mantiene una triple división que clasifica el espacio del área correspondiente en zonas de preservación, zonas de amortiguamiento y zonas de desarrollo sostenible.[1236]

[1233] Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca, 2008, op. cit.

[1234] Vid. WEIGEL, J-Y., FÉRAL, F., CAZALET, B. Les Aires Marines Protégées d´Afrique de l´Quest, Gouvernance et Politiques Publiques, Perpignan, PUP, 2007, pp. 13-28.

[1235] Las tres áreas marinas protegidas de la Reserva del Archipiélago de Bolama-Bijagós son las siguientes: el Parque Nacional del Grupo de las Islas de Orango; el Parque Nacional Marino João Vieira Poilão; y el Área Marina Protegida Comunitaria de las Islas de Formosa, Nago y Chediã. En cuanto a las dos áreas protegidas de la parte continental de interés para la gestión de los recursos haliéuticos, están: el Parque Natural de los Tarrafes del Río de Cacheu y el Parque Natural de los Lagos de Cufada. Las diferencias terminológicas entre estos espacios naturales vienen recogidas en el artículo 3 de la Ley Marco de las Áreas Protegidas de 1997 de Guinea Bissau (aprobada por el Decreto-Ley núm. 3/1997).

[1236] En el caso del Parque de Cufada y del Parque João Vieira Polião, las áreas se clasifican en zonas de preservación natural y zonas de exploración controlada.

Las zonas de preservación son consideradas como zonas centrales del sistema. En estas zonas los equipos de pesca autorizados son aquellos que, al ser muy rudimentarios, causan menor daño al equilibrio ecológico. En cuento a las zonas de amortiguamiento, están consideradas como áreas de transición entre las zonas de preservación y las zonas de desarrollo sostenible. En este caso, los equipos de pesca autorizados también deben causar los menores daños posibles al equilibrio ecológico. Por último, las zonas de desarrollo sostenible son aquellas donde la población y los servicios están concentrados. Estas zonas también comprenden los ríos y algunos canales que separan las islas, en el caso de las áreas protegidas situadas en la parte insular. Esta zona se destina al desarrollo económico del que se benefician las CPL residentes a través de la explotación sostenible de sus recursos naturales. En este caso, la pesca es admitida en esta zona en sus diferentes modalidades: pesca de subsistencia, comercial, científica y deportiva. Así, tanto las CPL residentes como las no residentes, incluyendo los extranjeros, gozan del derecho de acceso a los recursos mediante la concesión de licencias emitidas por las autoridades pesqueras.[1237]

Sin embargo, en lo que respecta a la explotación de los recursos vivos autorizados, a pesar de las medidas de control establecidas reglamentariamente para cada zona, existen dos factores que ponen en riesgo el mantenimiento del equilibrio ecológico de estas zonas. Por un lado están las limitadas capacidades de control sobre el esfuerzo real aplicado y el volumen de capturas realmente extraído en dichas zonas. Por otro, la falta de coordinación efectiva entre las distintas administraciones implicadas en su gestión y las CPL afectadas favorece las posibilidades de pesca ilegal. Además, a estos dos factores negativos hay que añadir la falta de una ordenación pesquera conjunta que integre a todas las partes interesadas en verdaderos planes de pesca sostenibles.[1238]

7.4.6 Dimensión VI. Formativa

Para tener una valoración clara sobre la situación de la formación marítimo-pesquera se han realizado varias entrevistas a las personas directamente vinculadas a temas formativos en la pesca, así como observaciones directas sobre los espacios educativos existentes en materia pesquera y un estudio realizado por este doctorando en abril de 2007 sobre el centro de formación de Bolama. Con todo ello, se obtuvieron una serie de resultados que se muestran a continuación.[1239]

[1237] Vid., artículos 6.2 y 10.1 de los Decretos núm. 11 y 12/ 2000; y artículo 6 del Decreto núm. 8/2005. Puede verse también a BIAI, J., CAMPREDON, P., DUCROQ, M., HENRIQUES, A., OCANTE DA SILVA, A. Plano de Gestão da Zona Costeira das Ilhas Urok (Formosa, Nago e Chediã) 2004-2008. Reserva da Biosfera do Arquipélago de Bolama/Bijagós, Bissau, Tiniguena, Novembro de 2003, p. 38.

[1238] Entrevistas realizadas en Guinea Bissau, en abril de 2012, a Adilson Djabula, asesor jurídico de la Secretaría de Estado de Pesca; y Nelson Gómes Dias, consultor del Instituto de la Biodiversidad y de las Áreas Protegidas (IBAP).

[1239] En abril y mayo de 2007 y abril de 2012 se realizaron en Guinea Bissau un total de 31 entrevistas, de las cuales 25 fueron consideradas como las más relevantes. En abril y mayo de 2007 a Geraldo Moçanto da Silva, presidente del Instituto de Formación Profesional; Daniel Gomes, Ministro de Pesca y Economía Marítima; Inocencio Lopes, director del centro de formación de Bolama; y Adulai Robalo Embaló, coordinador del centro de formación de Bolama; Ildefonso Barros, técnico del Proyecto de Ayuda al Sector de la Pesca (PASP); Duarte Barbosa, capitán marítimo del puerto de Bissau; Malam Mané, director del Servicio de Apoyo al Desarrollo; Hugo Nossoliny Vieira, director general de Pesca Artesanal; Mario Pereira, profesor de pesca artesanal; Iván Tito Gomes, responsable de la división mecánica y de frío del centro formación de Bolama; Adulai Djaló, responsable de carpintería naval; Adaõ Antonio Có, responsable del área mecánica del centro de formación de Bolama; Gabriel Seidi, jefe del departamento de desarrollo del centro Bolama; Eugenio Gomes Dacosta, responsable de pesca artesanal; Braima Candé, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros Industriales; Luís Méndes Pereira, jefe de Reparto, Divulgación y Tecnología del Pescado; Julio da Silva, jefe del Área de Reparto de Flota; Arlindo Peti, presidente da Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal; y Dunga, jefe del Gabinete de Estudios del Ministerio de Pesca. En abril de 2012 a Mario Amadi Sané, comandante del puerto pesquero de Bissau; Antonio Tubento Domingos, director del Servicio de Pesca Artesanal; Antonio Abelino Cabral, capitán marítimo del puerto de Bissau; Gualdino Alfonso Te, director del gabinete de Estudios y Planeamiento; Juan Cá, presidente del Sindicato Nacional de los Marineros; y de nuevo a Arlindo Peti, presidente da Asociación Nacional de Armadores de Pesca Artesanal. En cuanto al estudio realizado por este doctorando

En general, revisada la legislación existente en materia de pesca se ha podido constatar que Guinea Bissau carece de una política y de una regulación normativa en materia de formación profesional marítimo-pesquera, no existiendo procedimientos normalizados que establezcan las condiciones para las profesiones pesqueras y sus itinerarios formativos. En este sentido, después de los resultados obtenidos se constata que el sector pesquero sufre varios cuellos de botella en sus distintas etapas de la cadena de producción. Uno de los más importantes está formado por los obstáculos que originan la falta de creación de profesionales de la pesca y su capacitación para trabajar en las distintas fases productivas pesqueras.

En términos de formación impartida en el ámbito marítimo-pesquero, el último curso destinado a marineros de pesca industrial fue realizado en el año 2000. Este curso fue impartido en la sede del sindicado de marineros de pesca industrial para un total de 100 alumnos y de tres semanas de duración. Este curso fue financiado por la UE e impartido por 5 profesores de Guinea Bissau. A este respecto, este sindicato lleva mucho tiempo solicitando cursos de formación y de reciclaje, y llegaron a manifestar que los cursos de tres semanas de duración son muy cortos, por lo que deberían alcanzar, por lo menos, 6 meses de duración. Esta situación demuestra que no existe ningún tipo de formación marítimo-pesquera.

En cuanto a los cursos de formación para la pesca artesanal también está ausente. Existe un centro de formación en la isla de Bolama en el que se impartieron algunas actividades formativas al amparo de un proyecto denominado PRODEPA y del que no existe registro oficial alguno de dicha formación. Más recientemente, se han impartido cuatro cursos de formación a marineros de pesca artesanal del que tampoco existe un registro oficial de la formación impartida. Por tanto, la formación profesional marítimo-pesquera es la gran ausente en todos los aspectos. Por tanto, Guinea Bissau carece de una política educativa marítimo-pesquera. El centro existente en esta materia se encuentra en la isla de Bolama que, a pesar de tener unas dimensiones considerables, no reúne las condiciones estructurales para un centro educativo. El diseño de las instalaciones no guarda una idoneidad en relación a las necesidades formativas marítimo-pesqueras que se necesitan impartir en el país. Sin embargo, con las adaptaciones adecuadas, el centro y sus instalaciones anexas pueden atender a los requerimientos teórico-prácticos mínimos que se propongan para un futuro plan nacional de formación marítimo-pesquera.

El país carece de un reconocimiento y homologación administrativa necesaria para desarrollar actividades formativas marítimo-pesqueras. En este sentido, el centro de formación de Bolama no tiene un reconocimiento legal como centro para la formación profesional de ámbito nacional. Tampoco es portador de la correspondiente homologación para la emisión de los certificados profesionales de aptitud requeridos, tanto a nivel internacional como a nivel del sistema educativo del país. Como consecuencia del vacío legal y la ausencia de homologaciones, el centro no está en condiciones de emitir los títulos y certificados de especialidad que se puedan programar dentro de un plan nacional de formación profesional marítimo-pesquera. Además, no existen programas formativos y currículos para cada titulación o especialidad pesquera. Esto quiere decir que el centro carace de programas de formación definidos. Los existentes al amparo de otros proyectos, no se adaptan a la realidad y al compromiso de una formación eficiente. Con todo ello, los contenidos mínimos deberían estar contemplados en un reglamento que regulase las profesiones pesqueras y sus itinerarios formativos. De igual forma, los títulos y certificados de especialidad profesional

---

en Guinea Bissau: RIVEIRO, P. Propuesta de un Plan Nacional de las Cualificaciones Profesionales Marítimo-Pesqueras para Guinea Bissau. Ministerio de Economía y Pesca de la República de Guinea Bissau, 2008. Por último, la observación directa realizada por este doctorando en abril 2007, se ha centrado en el edificio existente de Bolama y sus instalaciones anexas y las instalaciones de formación profesional en Bissau.

deberán estar previamente reconocidos en una norma interna, al amparo de la cual el centro pudiera emitir los citados documentos administrativos de aptitud profesional. En definitiva, la respuesta a este vacío legal pasaría por el reconocimiento administrativo, a través de disposiciones de carácter reglamentario que permitieran la homologación y la regulación como centro de formación profesional para la emisión de los títulos y certificados de especialidad.

Por tanto, se constata la ausencia de un marco normativo que establezca las condiciones para la definición y creación de las profesiones marítimo-pesqueras, el registro de sus habilitaciones profesionales, los criterios de acceso y sus atribuciones, y los itinerarios y currículos formativos de cada profesión y/o habilitación pesquera. No obstante, este marco normativo necesita estar en sintonía con los instrumentos internacionales existentes en materia de formación pesquera. Por esta razón, con anterioridad a la tramitación de cualquier reconocimiento de acuerdo con estos estándares internacionales, el país necesita establecer previamente las condiciones de formación, profesorado, equipamiento y homologación del centro. Todo ello, a través de la creación de una regulación interna para establecer unos estándares nacionales mínimos.

Los estándares internacionales aplicables en materia formativa, están recogidos en los convenios internacionales STCW-F y SCTW y su Código asociado. En este sentido, Guinea Bissau no forma parte de estos convenios. Para ello, es necesario el impulso de un procedimiento administrativo para el reconocimiento de estos instrumentos internacionales en materia formativa marítimo-pesquera. Además, existe una Ley de educación sin desarrollar y una Ley de pesca en la que se reconoce y fomenta el desarrollo de la componente formativa. En ambos casos, se pone de manifiesto hacer un adecuado desarrollo reglamentario en consonancia con estas dos leyes y con los convenios internacionales. Una recomendación al respecto puede ser el elaborar un proyecto de reglamento que establezca las condiciones para la regulación de las profesiones marítimo-pesqueras por medio del establecimiento de un cuadro de las habilitaciones marítimo-pesqueras, así como el procedimiento administrativo de registro y control, la definición de los títulos profesionales y las atribuciones dentro del territorio nacional.

En consecuencia, la falta de un plan nacional de formación profesional marítimo-pesquero deja sin cubrir áreas de formación tan básicas como la pesca artesanal e industrial, la navegación y los reglamentos de abordajes, la seguridad y las especialidades en el mundo de la gestión pesquera. Además, no existe ningún tipo de apoyo y estímulo a aspectos tan básicos como la formación en seguridad y las comunicaciones marítimas (equipamientos, seguridad a bordo, estaciones costeras y estaciones móviles en las embarcaciones de pesca). A su vez, tampoco existen programas formativos relativos a todo el proceso de la cadena de comercialización, como el tratamiento y la conservación del pescado desde la captura al consumidor, lo que deja sin abordar el serio problema de la seguridad alimentaria.

En lo que respecta al nivel de equipamiento para realizar cursos en el centro de Bolama, a excepción del equipamiento básico de un aula de manipulación y conservación del pescado, carece de materiales de prácticas. No dispone de una bibliografía básica de materiales didácticos (libros, manuales, revistas técnicas, artículos de interés, etc.) que tengan la triple función de ayuda al alumno, al profesor y como material de consulta. Tampoco disponen del equipamiento indispensable de medios didácticos (pizarras, carteles, retroproyectores, videos o TV) que aporten el apoyo necesario como herramientas de comunicación audiovisual. Por tanto, se confirma la necesidad de transformar el edificio de Bolama en un Instituto o Escuela de formación profesional marítimo-pesquera y adecuar sus instalaciones a las necesidades del tipo de formación requerido en el país. Además, es preciso cuantificar y elaborar los

materiales de contenido teórico-práctico que respondan a los programas formativos, priorizando tener los manuales y guías técnicas en el área de formación pesquera.

Por otra parte, en cuanto a las normas de organización interna del centro de formación, carece de Estatutos y de un Reglamento de Régimen Interior que marquen los procedimientos de gestión del centro, así como la falta de un Proyecto curricular de centro y de un plan de estudios. Tampoco existe una estructura orgánica de centro, formada por: director; jefatura de estudios; secretario; Oficina de Desarrollo Comunitario para la orientación en la pesca artesanal; departamentos de puente, máquinas, higiene y tratamiento del pescado, carpintería naval; plantilla de profesorado; personal administrativo; y personal de apoyo. También se detecta una falta de aprovechamiento de las necesidades básicas para el desarrollo de la actividad marítimo-pesquera del país. Por ejemplo: el departamento de carpintería podría dedicarse a la construcción de barcos de fibra de vidrio y generar un ingreso en la fabricación de estas embarcaciones para el sostenimiento de dicho departamento; el departamento de máquinas podría reparar motores para la FISCAP; y tener nuevos departamentos de hidráulica (para futuros barcos), neumática (para futuros barcos con haladores), electricidad (cámaras e instalaciones) y frío industrial (cámaras frigoríficas).

Ante las reiteradas peticiones de las personas entrevistadas, los planes formativos deberían incluir los documentos que son requisitos necesarios para el embarque por parte de la Dirección General de la Marina Mercante. Además, facilitar a los alumnos una carpeta con toda la documentación necesaria e instrucciones de cómo cumplimentar los requisitos de embarque nada más terminar el curso. En las primeras fases de ofertas educativas dar prioridad a los alumnos que estén activos en el mar. La escuela podría hacer un plan de coordinación con los armadores, federación de pesca artesanal y sindicatos para seleccionar a los potenciales alumnos que realmente lo necesiten. Todo esto conlleva hacer un estudio para crear la programación educativa estableciendo las titulaciones; cuáles serían las que tienen más salida en el mercado; cuáles por requerimiento internacional; y fomentar titulaciones que sirvan fuera del país, de acuerdo con los estándares internacionales.

En cuanto al profesorado, el centro no dispone de una plantilla de profesorado ni de las condiciones que deben reunir los profesores para formar parte del equipo docente del centro. Tampoco están contemplados los requisitos académicos para formar parte como docentes, ni las atribuciones que serán otorgadas a cada profesor como miembros del equipo docente. A su vez, el centro de formación de Bolama no tiene definidos los perfiles docentes necesarios para crear una plantilla de profesorado. Ante ello, es necesario establecer las condiciones para una política de recursos humanos educativos en el ámbito marítimo-pesquero. Algunas de las personas entrevistadas señalaban que esto conlleva establecer un cuerpo docente, con niveles y escalas, así como formación profesional y académica requerida. Todo esto también requiere abrir un proceso de selección del profesorado del país. No obstante, para evitar la fuga de estos profesores a otros puestos de trabajo, los futuros profesores deberían suscribir un contrato de fidelidad con el centro, al objeto de amortizar el esfuerzo de selección y formación. Por último, también es oportuno valorar la formación de su profesorado a través de un programa que contemple los contenidos para la creación de la "carrera del profesor marítimo-pesquero". En este sentido, es oportuno crear un programa operativo de gestión en materia de formación de formadores y las condiciones para la carrera profesional de los profesores que sean seleccionados.

Con todo ello, un problema básico del país es la falta de disponibilidad de recursos financieros para organizar cursos de formación. Existe una fuerte dependencia de financiación externa arbitraria. El centro no dispone de estabilidad económica, dependiendo de los ingresos propios y de la prestación de servicios y pagos intermitentes por parte de la Secretaría de

Estado de Pesca. Por tanto, es necesario asegurar la viabilidad económica del centro a través de la Secretaría de Estado Pesca para el pago de los salarios de personal y los gastos de funcionamiento; asumir los costes e ingresos económicos derivados de la prestación de servicios; asegurar la financiación periódica para la puesta en marcha de los futuros programas formativos; dotar al centro de infraestructuras y equipamientos necesarios; y dedicar fondos a la formación permanente de la plantilla de profesorado y personal de gestión y mantenimiento del centro.

Por último, el centro de Bolama necesita estar coordinado por la Secretaría de Estado de Pesca, bajo la cual tiene dependencia orgánica. Sin embargo, también necesita estar en coordinación con la Dirección General de la Marina Mercante, por su relación con la seguridad marítima, despacho e inspección de buques y la prevención de la contaminación marina; y con el Ministerio de Educación para el reconocimiento académico de los títulos oficiales que se impartan en dicho centro.

En definitiva, no existe formación marítimo-pesquera en Guinea Bissau, sabiendo que es un elemento básico para la ordenación pesquera.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

7.5 DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

El sector pesquero en Guinea Bissau está considerado como estratégico para la diversificación de la economía nacional e importante en la lucha contra la pobreza y la seguridad alimentaria. Sin embargo, su peso en los ingresos fiscales, su contribución a las divisas y a la dinámica del desarrollo, se encuentra por debajo de su potencial al no existir una verdadera ordenación de la pesca en el país.

El análisis realizado confirma la existencia de un consenso general de que el actual modelo de desarrollo de la pesca está agotado. De continuar como hasta ahora, el régimen actual de explotación de la pesca llevará inevitablemente al agotamiento de los recursos, dejando de contribuir a un desarrollo sostenible; no proporcionando los recursos financieros esperados tanto por el sector público como en el privado; y no permitiendo la consecución de los objetivos nacionales marcados en la Ley de pesca del país y en el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO. De este modo, sin un cambio de modelo de gestión alternativo no será posible cambiar esta tendencia. Por tanto, la gestión pesquera debería basarse en un modelo de gobernanza que establezca formas de cogestión destinadas a alcanzar un amplio consenso nacional de los principales actores del sector, y una implicación clara de las instituciones del Estado relacionadas con la ordenación de los recursos pesqueros. No cabe duda de que tras los resultados obtenidos la situación invita a dar un giro a la política pesquera, ya que tanto el volumen de capturas como los beneficios muestran una tendencia decreciente, no existiendo una expectativa de que sea posible invertir esta tendencia, siendo necesario, por tanto, actuar en aspectos tan relevantes como los acuerdos de pesca, la pesca INDNR y la ordenación pesquera industrial y artesanal del país.

En el marco de los acuerdos bilaterales de pesca mantenidos con la UE y China, a pesar de las ventajas para ambas partes contratantes, Guinea Bissau se encuentra en el lado más perjudicado debido a su inexperiencia en las negociaciones y la aplicación del TRB como criterio para la determinación de las posibilidades de pesca. La contrapartida financiera recibida por el derecho de acceso es muy menor en comparación al valor comercial de las capturas autorizadas. Ante la falta de conocimiento sobre la potencialidad de los recursos, el estado de los stocks de peces y su valor comercial, los negociadores del país no siempre disponen de suficiente información científica para poder negociar con criterios de igualdad con la otra parte del acuerdo. Además, ante las dificultades financieras del país, no siempre se actúa con libertad a la hora de negociar los acuerdos, debido a la prioridad de conseguir fondos económicos para satisfacer las urgentes necesidades de liquidez. Por su parte, la utilización del criterio del TRB del buque en lugar de fijar límites admisibles de captura y un reparto de cuotas, resulta perjudicial para el control de la actividad pesquera y para la sostenibilidad de los recursos. Este criterio permite asegurar un ilimitado volumen de capturas y es una medida inadecuada para gestionar la capacidad de pesca real, al ser un método obsoleto de cálculo del esfuerzo pesquero que contraviene las recomendaciones internacionales destinadas a promover la pesca sostenible. Por tanto, este método es una de las formas más arriesgadas de otorgar licencias a las flotas extranjeras en la ZEE de Guinea Bissau, ya que en una situación en la que se aplica este procedimiento, todo el mundo trata de capturar el máximo sin preocuparse como se encuentra el estado de los stocks.

La UE dentro del interés para mantener este tipo de acuerdos, adopta cláusulas que le otorgan el poder de suspender dicho acuerdo, en el caso de que Guinea Bissau falte al compromiso de promover una pesca responsable. La UE tiene el interés en explotar al máximo posible las ventajas que dicho acuerdo le proporciona, y ante una situación de sobreexplotación que afectaría a las especies de interés comercial, el esfuerzo de pesca se vería necesariamente reducido influyendo en las posibilidades de pesca para las flotas

europeas. Por tanto, el respeto por la gestión responsable de los recursos tiene mayor interés para la UE, como parte interesada en aprovechar el máximo posible las ventajas que el acuerdo le confiere, de lo que supone para Guinea Bissau. La consagración de esta cláusula pretende disuadir la tendencia política guinéense del recurso excesivo a los acuerdos y a la concesión de licencias de pesca, usado como balón de oxígeno para suplir las necesidades del erario público, causando un posible prejuicio al nivel del equilibrio ecológico deseable; y garantizar a la UE que su interés no sea puesto en concurrencia con el de otros Estados terceros, que pretenden operar en la ZEE perjudicando las posibilidades de pesca mantenidas en el acuerdo.

Además, Guinea Bissau tiene que fijar el volumen de los recursos susceptibles de ser capturados, de forma que asegure la productividad de las especies y evite su extinción. Sin embargo, la CONVEMAR no llega a establecer procedimientos a seguir para la determinación de la captura admisible, ni criterios para ayudar al Estado en este cometido, por tanto, sólo fijará el volumen de captura en el caso de que pueda hacerlo, al no disponer de la organización administrativa necesaria para determinar el volumen de pesca permisible. Para determinar el RMS o el volumen de los recursos susceptibles de captura, requiere una fijación previa de biomasa existente por especie en la ZEE. Estas operaciones presuponen una organización técnica dotada de medios sofisticados de investigación que permitan acompañar permanentemente la evolución del estado de los stocks. Sin embargo, este nivel de organización y medios es un objetivo lejos de alcanzar. Por eso, Guinea Bissau ha optado por la vía indirecta de control de la pesca, basado en la concesión de licencias, con independencia de la determinación del volumen admisible de capturas.

En cuanto a la pesca industrial, el número buques autorizados a faenar dentro de la ZEE tiene una tendencia decreciente, pasando de 170 buques autorizados en 2004 a 133 en 2011. Dentro de este intervalo de tiempo el número de barcos españoles supuso cerca del 38% del total de la flota que faena en los caladeros de Guinea Bissau, y el 75% de la flota europea autorizada a faenar en su ZEE. Sin embargo, se aprecia un aumento de la temporalidad de las licencias, confirmando la hipótesis del acceso a los recursos en los períodos del año de mayor abundancia de pesca. Esta estacionalidad de las licencias es particularmente visible para las flotas europeas y los barcos fletados, lo que sugiere que los propietarios acceden a las aguas de Guinea Bissau cuando existen claras oportunidades de pesca, y luego se desplazan a otras áreas cuando aparecen mejores oportunidades. Además, el valor absoluto de los ingresos por licencias está disminuyendo desde el año 2003 a pesar del incremento del número de licencias. Esto demuestra que el volumen de licencias no es proporcional al nivel de ingresos, demostrando de nuevo la alta temporalidad de las licencias de pesca en los últimos años.

La cuota total de pesca utilizada tiende a disminuir probablemente debido a dos factores: la sobreexplotación y/o la disminución del esfuerzo como consecuencia de una mayor temporalidad en las licencias. Además, a pesar del incremento anual de la cuota total atribuida hasta 2008, desde entonces sufre una importante reducción debido al hecho de hacer una estimación de la capacidad de captura por encima de su verdadero potencial y/o como consecuencia de factores de sobreexplotación causados tanto por barcos con licencia como sin licencia. A pesar de que la tasa de utilización está por debajo de la asignada, dando la impresión de que el esfuerzo pesquero estaría por debajo del potencial de biomasa disponible en la ZEE, los datos de los resultados de las declaraciones reflejadas en los libros de pesca no se ajustan a la realidad, máxime cuando no se tiene un control sobre la pesca ilegal, sobre los transbordos, ni sobre los desembarcos realizados en otros países. Los barcos sin licencia continúan operando en las aguas de Guinea Bissau, confirmando claros signos de pesca INDNR en su ZEE. Mantener un servicio de inspección tiene un elevado coste para el país y

los escasos operativos existentes no pueden alejarse demasiado de la costa. Las embarcaciones ilegales, conscientes de esta situación, se limitan a huir a lugares que saben que no pueden ser alcanzados. Por tanto, las altas proporciones de pesca ilegal dan una idea de la magnitud e importancia de la pesca sin licencia, lo que demuestra la necesidad de implantar un plan de acción nacional que garantice un modelo de explotación sostenible en la ZEE, que incluya un sistema sólido de control y vigilancia de la pesca.

África es la región donde la flota china extrae las mayores capturas y la estimación sobre el potencial de pesca INDNR muestra que alrededor de 2,5 millones de toneladas por año, pueden proceder de descargas no declaradas. La presencia de China está aumentando cada vez más en África Occidental y las actividades de pesca INDNR son la principal causa de preocupación, debido a la dependencia de países como Guinea Bissau de los acuerdos contraídos con este país, el efecto negativo en la economía local y el medio ambiente, y la clara limitación de la gobernanza pesquera. La flota china extrae alrededor de 2,9 millones de toneladas por año en la región y la pesca de arrastre es el método dominante. La falta de transparencia crea una creciente preocupación sobre como China celebra los acuerdos de pesca con terceros países y las consecuencias posteriores derivadas de ellos, generando consecuencias para la UE al crearle dificultades para negociar sus propios acuerdos, ya que la contraparte cuenta con la posibilidad de asegurar un trato fácil con China, en lugar de considerar las condiciones de la UE por ser demasiado exigentes. Por tanto, la UE debe liderar la transparencia de los acuerdos de pesca de la UE y alentar a China, y otros países que hagan lo mismo en el marco del marco del Reglamento de pesca INDNR de la UE.

En conclusión, en los últimos años, los ingresos de las licencias de pesca expedidas a las flotas extranjeras descendieron, además de descender las capturas generales, las licencias estables a lo largo del año y el menor interés de los barcos de pesca por operar de manera más continuada en la ZEE. Las actividades de pesca no están generando unos resultados tan favorables como en el pasado, lo que conduce a que las expectativas con respecto a la renegociación de los acuerdos de pesca ya no son tan optimistas y llevan a reducir los importes de la compensación económica y el número de derechos de pesca. Las dos explicaciones más probables pueden ser: los barcos están optando cada vez más por la pesca ilegal, debido a la falta de capacidad del gobierno para supervisar y controlar sus aguas; y/o la captura por unidad de esfuerzo de pesca ha disminuido lo suficiente para que la pesca no sea tan rentable y atractiva como antes.

En cuanto a la pesca artesanal, existe una dependencia de la pesca superior a 24.500 personas, dando ocupación directa a cerca de 1.500 armadores y 3.000 pescadores. Su papel en la economía del país es relevante, tanto en lo que se refiere al empleo como el acceso a los medios de subsistencia por parte de las poblaciones más desfavorecidas. De este modo, el desarrollo de la pesca artesanal no puede dejar de estar incorporado al desarrollo del sector pesquero en su conjunto. Sin embargo, la pesca artesanal no es homogénea. La alta heterogeneidad en sus comunidades pesqueras locales, la pesca de subsistencia orientada principalmente al autoconsumo y la existencia de otras formas de pesca comercial practicada principalmente por pescadores que provienen de los países vecinos, hacen que sea un sector complejo a la hora de adoptar medidas de ordenación pesquera. Los barcos procedentes de los países vecinos proporcionan grandes excedentes que se dirigen sobre todo a esos países. En este sentido, esta diferenciación de la pesca artesanal hace que algunas de las medidas que se adopten para la pesca industrial sean compatibles con la pesca comercial practicada en el ámbito artesanal.

El estudio de caso ha permitido poner de relieve la dificultad actual para administrar, regular y apoyar la pesca artesanal dentro de un marco centralizado, destacando: la diversidad

de situaciones a nivel geográfico, cultural, étnico y ambiental que aboga por una gestión descentralizada, considerando sus diferencias y encontrando soluciones adaptadas a problemas específicos de ámbito local; la diversidad de los sistemas de pesca existentes, tales como el tipo de embarcaciones y modalidades de pesca, el grado de profesionalidad o la alta diversidad de recursos específicos objeto de explotación; las diferentes potencialidades de cada región pesquera en la participación en los objetivos económicos, tales como la seguridad alimentaria, el crecimiento, el empleo o las exportaciones, siendo necesario analizar para cada región sus potencialidades y obstáculos, y fijar los objetivos científicos de conformidad con el principio general del desarrollo sostenible y el respeto de las normas generales que se aplican a todas las pesquerías; y la dificultad de proporcionar un apoyo eficaz al desarrollo y a la gestión de la pesca desde Bissau. No sólo el modelo de explotación necesita una descentralización de los servicios de la actividad pesquera, también es necesario implicar a las autoridades y a los demás responsables a nivel local en el apoyo al desarrollo sostenible de la pesca artesanal en el país.

La situación actual de la pesca artesanal parte de la constatación de que los principales frenos que obstaculizan su desarrollo son: la inestabilidad institucional; las dificultades económicas y sociales que sufre la población de pescadores; la falta de capacidad de inversión nacional que genera una dependencia del desarrollo a través de la inversión extranjera, en particular, de la cooperación; la falta de infraestructuras básicas (puertos y puntos de desembarque, carreteras, servicios comerciales, electricidad y agua); la ausencia de infraestructuras de apoyo (fábricas de hielo, instalaciones de almacenamiento y conservación del pescado, efectos navales y medios de transporte isotérmicos); la ausencia de producción de un sistema de datos estadísticos sobre las capacidades y esfuerzo de pesca, y el estado de la biomasa costera; la falta de instituciones de crédito; la escasa capacidad tecnológica para construir embarcaciones de pesca más seguras y operativas, así como artes y aparejos de pesca más rentables y selectivos; la baja motorización de las embarcaciones, llegando solo al 14% del total; la necesidad de medios de conservación adecuados a bordo de las embarcaciones; la falta de equipos y materiales de pesca a nivel del mercado nacional y su alta dependencia de los países vecinos, especialmente de Senegal; la falta de capacidad de autofinanciación del sector privado; la necesidad de descentralizar la gestión de la pesca costera y establecer organizaciones pesqueras profesionales que representen a las distintas CPL en la elaboración de medidas de ordenación pesquera; y la ausencia de un plan nacional de formación marítimo-pesquera adaptado al sector pesquero artesanal.

A raíz de estos resultados, si comprobamos la evolución de las pesquerías artesanales en los últimos años, la primera observación demuestra un estancamiento y, en muchos casos, un retroceso en términos de producción, comercialización, organización y nivel tecnológico aplicado. A esta primera valoración se suma el mayor dinamismo de las embarcaciones pesqueras extranjeras, que en la actualidad son difíciles de controlar y cuyas capturas se desembarcan, en gran medida, en los países vecinos. Esto da lugar a una situación donde una parte de la riqueza sacada de las poblaciones de peces es desconocida. Por tanto, la falta de un marco de planificación para la pesca artesanal explica el déficit de supervisión, seguimiento y organización que toca todos los aspectos del sistema de explotación de los recursos, evidenciando la necesidad de implantar un plan de ordenación pesquera adaptativa (POPA).

En conclusión, tanto en las pesquerías industriales como en las artesanales, se recomienda establecer un nuevo modelo de gobernanza para gestionar la pesca en el país que tenga por objeto implantar dos instrumentos de ordenación pesquera. Por una parte, un plan de acción nacional para mitigar la pesca INDNR, destinado a la ZEE y al desarrollo de políticas regionales en el marco de la Comisión Subregional de Pesca. Por otro, un plan de ordenación

pesquera adaptativa enfocado a la pesca artesanal, orientado a la ordenación de los espacios marítimos del mar territorial y aguas interiores del país. Por tanto, deberían coexistir dos instrumentos de ordenación tomando en consideración el enfoque precautorio, la ordenación basada en la capacidad y en las comunidades pesqueras locales, y el PAI-INDNR.

Sin embargo, Guinea Bissau es un país donde la ausencia de información para diseñar e implantar planes de ordenación es un serio problema. Por tanto, puede ser determinante la existencia de un sistema de referencia que informe la preparación de dichos planes. Este sistema puede constituir la herramienta básica para organizar la información proveniente del ecosistema pesquero destinada al diseño y aplicación de los planes de ordenación pesquera en el país. En resumen, este sistema de referencia, identificado en esta investigación como "SROPA" puede constituir un prerrequisito a la preparación de los planes de ordenación (PAN y POPA). El diseño del SROPA trataría de responder a las iniciativas internacionales para promover la pesca responsable; al examen, cada vez mayor, sobre las cuestiones socioeconómicas y ecológicas en la formulación de medidas de ordenación; a una evolución tecnológica que puede mejorar la recopilación y la elaboración de datos; y a una respuesta en forma de ordenación ecosistémica para una pesca sostenible contra la pobreza.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

7.6 RECOMENDACIONES OPERATIVAS PARA LA ORDENACIÓN PESQUERA

Una vez discutidos los resultados, se propone un conjunto de recomendaciones a la investigación estructuradas en dos ámbitos: el primero coincide con la delimitación legal establecida en la Ley de Pesca, es decir, a los ámbitos de la pesca artesanal y la pesca industrial; mientras que el segundo construye una propuesta de modelo de SROPA para Guinea Bissau.

7.6.1 Recomendaciones generales

7.6.1.1 En el marco de la pesca artesanal

El sistema de funcionamiento de la administración pública pesquera todavía refleja una situación, en la cual el esfuerzo predominante consiste en recaudar recursos financieros para el presupuesto general del Estado, realizar algunas actividades productivas esenciales y guiar, de una forma muy básica, los esfuerzos de desarrollo para la pesca artesanal. Sin embargo, no se está asumiendo un papel de ordenación de la pesca local, de gestión de suministro de materiales y equipos de pesca y de prestación de servicios de apoyo a la pesca artesanal. Por tanto, la gestión de la pesca debe evolucionar hacia el desempeño de un papel facilitador de un desarrollo integral que favorezca la iniciativa privada. Así, cualquier objetivo relacionado con la pesca artesanal debe proporcionar una base de apoyo a un desarrollo sostenible conforme a las recomendaciones propuestas en el siguiente cuadro.

Cuadro 21. Recomendaciones y medidas a la pesca artesanal

N°	Recomendaciones	Medidas
1	Desarrollar la pesca artesanal de una forma sostenible mediante el control de la capacidad.	El desarrollo sostenible de la pesca artesanal pasa necesariamente por el control de las capacidades de pesca. Este control permite apoyar de diferentes maneras los segmentos que forman en la actualidad la pesca artesanal (pesca nacional, pesca extranjera y pesca autóctona en las zonas marinas protegidas), con el fin de alcanzar los objetivos en relación con la sostenibilidad de los recursos. Esto supone establecer las bases para un control efectivo de las capacidades de pesca artesanal de todos los segmentos. El primer paso estaría constituido por la elaboración de un censo de embarcaciones y personas dedicadas a este tipo de pesca y llevar un seguimiento regular de estas capacidades. Para ello, los instrumentos de gestión esenciales serían los siguientes: a) Un plan de registro de buques. Las embarcaciones de pesca artesanal, a pesar de tener una licencia de navegación otorgada por la Dirección General de la Marina Mercante, no figuran físicamente registradas. Por tanto, la capacidad no se puede gestionar sin una herramienta que permita identificar y controlar las embarcaciones. De este modo, el primer paso es diseñar e implementar un sistema de registro de buques para todas las embarcaciones de pesca artesanal. A su vez, el registro de buques se puede convertir en un elemento esencial para la mejora de la seguridad marítima. Además, desde la perspectiva de la modernización de la flota artesanal, donde la motorización debería permitir una mayor autonomía de las embarcaciones, el registro se convierte en un elemento clave. b) La regulación del acceso. El acceso a la pesca artesanal está sujeto a la obtención de una licencia de pesca otorgada por la Secretaría de Estado de Pesca. Sin embargo, sólo una pequeña proporción de los pescadores artesanales adquieren y renuevan anualmente sus licencias. Este déficit se debe a múltiples y complejos factores como las dificultades de control y la tolerancia debido a las dificultades de diferenciar entre la pesca de subsistencia y la comercial. Un análisis específico de las dificultades y de las posibles soluciones debería ser tenido en cuenta con el fin de generalizar un sistema de licencia de pesca artesanal de manera justa. Este estudio debería estar integrado en el SROPA para luego formar parte del plan de ordenación pesquera para la gestión de la capacidad. c) Evaluar el papel de las áreas marinas protegidas (AMP) en los planes de ordenación de la pesca. Las AMP ocupan espacios integrados dentro del ámbito de la pesca artesanal importantes, sobre todo en Bijagós, donde la mayoría de las islas

		están habitadas por poblaciones autóctonas y sedentarias. Estas áreas tienen un papel clave en el equilibrio del medio ambiente marino y en el mantenimiento de la productividad. Por ello, estos espacios necesitan ser evaluados para determinar su papel, facilitar el respeto por su integridad y evaluar las posibilidades eventuales en términos de utilidad social y económica. d) Un plan de ordenación pesquera adaptativo para la pesca artesanal.
2	Promover la pesca artesanal nacional.	Se trata de promover la pesca artesanal nacional y reajustar los desequilibrios entre esta y la pesca extranjera practicada en el país. Esta gestión progresiva de sustitución será posible mediante la mejora de las capacidades técnicas y de organización de los actores nacionales de acuerdo con las vías y medios propicios para la integración de los actores extranjeros. En este sentido, se trataría que la producción artesanal aumente, asegurando la explotación sostenible de las pesquerías artesanales que se ejercen en las aguas nacionales.
3	Mejorar los canales de comercialización de productos de la pesca artesanal.	Con esta medida se trata de mejorar las condiciones y los canales de comercialización de los productos de la pesca artesanal, mediante la mejora de la calidad del producto y su utilización en todas las regiones del país para mejorar la seguridad alimentaria, y promoviendo las condiciones necesarias para el desarrollo de canales de exportación, de forma que permitan reunir las condiciones higiénico-sanitarias requeridas por terceros países.
4	El fortalecimiento de la gobernanza institucional y de los servicios a nivel central y local.	La gestión de la pesca artesanal depende en gran medida de la capacidad de la Secretaría de Estado de Pesca y de otros departamentos implicados para cumplir con sus funciones de dirección, control, supervisión y asesoramiento. Es esencial asegurar que los miembros de los departamentos implicados en la gestión de la pesca tengan, no sólo una buena comprensión de los objetivos fijados, sino que tengan igualmente los conocimientos, las habilidades y los medios necesarios para responder a los desafíos que les atañen. Por tanto, se necesita reforzar la capacidad de las instituciones que participan en la explotación y el desarrollo de la pesca a nivel central como a nivel regional y el refuerzo del funcionamiento de los servicios y funciones institucionales relacionadas con la gestión de la pesca artesanal. El refuerzo de las capacidades y servicios de los centros regionales debe hacerse conjuntamente con el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades pesqueras locales. Este refuerzo debe llevar aparejada la aplicación de medidas basadas en técnicas de cogestión.
5	Fortalecer la capacidad de las comunidades pesqueras locales e integrarlas en el proceso de ordenación pesquera.	Otra medida importante la constituye el fortalecer la capacidad de las CPL, formada por todos los pescadores y vendedores, con el fin de que sean capaces de adoptar un papel más importante en la producción artesanal (captura, transformación y comercialización) para mejorar la riqueza nacional, el empleo y la seguridad alimentaria, y la participación en la gestión de recursos, integrándose en todo el proceso de ordenación pesquera artesanal.
6	Mejora de las infraestructuras, instalaciones y servicios vinculados a la pesca.	En el contexto de la pesca artesanal es importante mejorar las infraestructuras, instalaciones y servicios necesarios para el desarrollo y la gestión de las pesquerías. Esto incluye la infraestructura necesaria para el ejercicio de la pesca (puertos y puntos de desembarco del pescado); la utilización de los servicios básicos (comunicaciones, combustible, agua, equipamientos de pesca, y servicios de reparación y mantenimiento); construcción de infraestructura a nivel local (accesos por carreteras); e instalaciones suficientes que promuevan el desarrollo de la pesca local (cámaras frigoríficas y fábricas de producción de hielo).
7	Renovación de la flota pesquera y mejora de las artes de pesca para una explotación de los recursos más sostenible.	El desarrollo tecnológico de la pesca artesanal es otra medida fundamental. La flota pesquera existente necesita reformarse y homogenizarse para ser más operativa, segura y con medios de conservación más adecuados. Por otra parte, las artes de pesca necesitan ser adaptadas y respetuosas con los requerimientos establecidos por la normativa vigente del país, promoviendo una tecnología de equipos de pesca más selectivos. También se deben promover sistemas de balizamiento que reduzcan el grave problema de los APAD (o pesca fantasma).
8	Integración de medidas de seguridad en los planes de ordenación pesquera.	En sintonía con el punto anterior, la seguridad en el mar debe ser un elemento primordial a tener en consideración en el modelo de explotación de los recursos, sobre todo, cuando las embarcaciones tienen que alejarse de la costa sin ningún medio de seguridad disponible a bordo, lo que supone un riesgo para la tripulación. Por tanto, para cumplir con esta necesidad es necesario incorporar las medidas de seguridad en los planes de ordenación pesquera.
9	Apoyo a la investigación pesquera.	La investigación desempeña un papel fundamental en la explotación de la pesca artesanal. La necesidad más importante concierne al papel de asesoramiento sobre la determinación del potencial de pesca. Para ello, la investigación pesquera

		debe facilitar los datos necesarios que ayuden a formular planes de ordenación informados. Esta función es especialmente importante ya que uno de los objetivos perseguidos en el país es la apertura de la producción nacional para los mercados de exportación. Para Guinea Bissau la responsabilidad de investigar supone que sean desarrolladas nuevas metodologías de seguimiento y evaluación adaptadas a la pesca, con el apoyo de los datos de producción regulares que se vayan desarrollando. A su vez, las campañas de investigación necesitan ser más regulares en el tiempo y en el espacio. Estos datos no se podrán proporcionar sin el desarrollo de una cooperación científica y el desarrollo gradual de planes de ordenación para la recuperación de las pesquerías artesanales, especialmente para el langostino y para la pesca demersal. Una de las funciones que se deben emprender a través de nuevos métodos de evaluación es el mejorar las estimaciones de las capturas de la pesca artesanal nacional y de la pesca realizada por barcos extranjeros, y tener un mejor conocimiento de la actividad y de las características socioeconómicas. Así, el desarrollo de estos planes requiere obtener datos socioeconómicos apropiados. Para ello, el papel de un sistema de referencia como del SROPA, podría ser muy útil.
10	Reforzar el servicio de control y vigilancia.	Para emprender un desarrollo sostenible de la pesca artesanal, Guinea Bissau necesita de un gran esfuerzo en materia de control y vigilancia. La gestión de la pesca depende de un sistema de control y vigilancia eficaz, provista de un marco jurídico claro y aplicable. Es importante que los esfuerzos que se adopten para fortalecer un sistema de control y vigilancia tengan una parte específica y adaptada a la pesca artesanal. Este país necesita un mapa regional en el que se establezcan estratégicamente centros de control y vigilancia, dotándolos de capacidades humanas, materiales y económicas adecuadas. Estos centros regionales pueden ser, a su vez, lugares estratégicos de abastecimiento (hielo y combustible) y de desembarque (instalaciones de almacenamiento, puntos de exportación).

Fuente: elaboración propia

7.6.1.2 En el marco de la pesca industrial

En cuanto al desarrollo institucional de la pesca industrial se recomienda tener en cuenta los aspectos recogidos en el siguiente cuadro.

Cuadro 22. Medidas institucionales a la pesca industrial

Nº	Medidas	Fundamento
1	Ratificación de los instrumentos internacionales pertinentes.	Las relaciones pesqueras han sido objeto de un creciente esfuerzo de armonización internacional, en particular en el marco de la FAO. Por tanto, diversos instrumentos jurídicos y recomendaciones emanadas de diversos foros deben ser evaluados e incorporados en la legislación nacional. En este sentido, uno de los grandes retos de Guinea Bissau pasa por implementar y/o actualizar en sus propias legislaciones nacionales los instrumentos internacionales pertinentes en materia marítima y pesquera. En primer lugar, una de las obligaciones básicas en calidad de Estado ribereño, la constituye el ser Estado Parte de determinados instrumentos internacionales vinculantes. En segundo lugar, en cuanto responsable de impulsar planes de ordenación para una pesca sostenible debe tener en cuenta el derecho de carácter voluntario, de forma que quede reconocido en su derecho pesquero interno. Este derecho débil procede de la FAO, identificado principalmente por el Código de Conducta y los planes de acción internacionales desarrollados al amparo de dicho Código. En tercer lugar, este Código necesita de un conjunto de orientaciones técnicas que ayuden a desarrollar su contenido y faciliten los cauces para su aplicación y cumplimiento. Dada su importancia como instrumentos facilitadores de la ordenación pesquera, Guinea Bissau debe tener en consideración aquellas orientaciones que tienen una relación directa con la ordenación de la pesca en países en desarrollo. En cuarto y último lugar están los instrumentos internacionales que regulan los aspectos de la seguridad marítima y la protección del medio ambiente marino. En definitiva, es necesario incorporar al derecho interno un conjunto de instrumentos internacionales, necesarios para establecer una adecuada gobernanza marítima y pesquera en el país. Este marco jurídico aparece detallado en el epígrafe 5.2.3 del SROPA.
2	Plan de Acción Nacional.	El desarrollo de un Plan de Acción Nacional para la gestión de las capacidades permitirá abordar de forma integrada todas las cuestiones relativas a la gestión de la capacidad de la flota industrial y tratar de buscar soluciones para evitar la pesca INDNR. Este plan cumplirá con las obligaciones que Guinea Bissau ostenta como

		Estado miembro de la FAO y pondrá en práctica un plan nacional adecuado al plan de acción internacional de la FAO para la gestión de la capacidad de pesca.
3	Inspección del pescado.	La creación de un servicio de inspección del pescado reconocido como autoridad competente, supone la existencia de unos requisitos reglamentarios apropiados y estar de acuerdo con las exigencias internacionales, tener la capacidad de verificar el sistema de aseguramiento de calidad y disponer de laboratorios equipados y dotados con personal capacitado. También será necesario que el sistema HACCP sea implementado en los establecimientos industriales y en los barcos de pesca, así como disponer de los documentos sobre el aseguramiento de la calidad (prácticas de procesado, fabricación e higiene, HACCP, impresos…). Teniendo en cuenta que el principal mercado de exportación es el espacio europeo, esta entidad necesita estar reconocida por la UE como autoridad habilitante. Aunque la creación y el buen funcionamiento de esta autoridad es un proceso complejo, los resultados deben emerger en el corto plazo. Quizás, ante las dificultades que acarrea el país para poner en marcha todo este proceso, una solución podría pasar por asignar a un proyecto la creación y puesta en marcha del sistema, a ser posible, con el apoyo de un socio independiente. Aunque la tarea de creación de esta entidad está a cargo del CIPA, su capacidad actual para llevar a cabo un proyecto tan complejo está lejos de sus posibilidades. Además, la formación de su personal debería afrontarse lo antes posible.
4	Investigación de los excedentes.	La investigación sobre la pesca es fundamental para tener un verdadero conocimiento sobre el estado de explotación de los recursos. La creación de una capacidad de investigación en las condiciones actuales, donde los recursos son escasos y el personal técnico insuficiente, requiere un grado de esfuerzo en el tiempo que facilite la sostenibilidad de la capacidad de investigación: i) a corto plazo se debería dar prioridad a la recolección y procesamiento de información que permita evaluar el estado de explotación de los recursos pesqueros; ii) a medio y largo plazo, tratar la información recogida para la realización de evaluaciones sobre el estado de las principales poblaciones de peces, dando prioridad a las pesquerías con mayor importancia económica y social. Estas actividades deberían estar cubiertas por fondos provenientes de proyectos de cooperación internacional; iii) en función de las oportunidades de cooperación internacional y sin perjuicio de las prioridades anteriores, deberían adoptarse inversiones en equipos y otros medios necesarios para el desarrollo de la investigación pesquera, la evaluación de las poblaciones compartidas, así como las campañas de investigación con recursos provenientes de la ayuda internacional o compensación de los acuerdos de pesca, que se obtiene de forma bilateral o regional; y iv) en cuanto a la evaluación de los recursos pesqueros es necesario establecer una cooperación internacional, centrada en el ámbito de la organización sub-regional CSRP.
5	Monitorización de la pesca.	El control y la vigilancia de la pesca en la ZEE de Guinea Bissau tienen un papel desencadenador en las medidas para la ordenación pesquera que se adopten y en el desarrollo de la pesca en el país. Su acción debe aplicarse gradualmente: i) en primer lugar, corresponde valorar las condiciones institucionales y administrativas para la aplicación efectiva de un servicio de control y vigilancia, así como la realización regular de patrullas en el mar. Dada la escasez de recursos de los que dispone la FISCAP es necesario fortalecer gradualmente la capacidad inspectora y de vigilancia para la que se considera prioritario contar con suficientes capacidades y medios disponibles, de acuerdo con un equilibrio entre la prevalencia estimada de violaciones de la ley de pesca y de la gravedad de las infracciones; y la importancia social y económica de las pesquerías y los desafíos biológicos y ambientales que se plantean en ellas. Sin embargo, este equilibrio debería establecerse en base a consultas entre las partes interesadas, en particular con las direcciones generales de la Secretaría de Estado de Pesca, de acuerdo con los planes de ordenación pesquera establecidos; ii) en segundo lugar, el desarrollo del sistema de vigilancia a través de su expansión en el campo y la rehabilitación o adquisición de embarcaciones de control y vigilancia; infraestructuras de apoyo (centro de mando, bases de vigilancia y centros de vigilancia costera) equipados con medios de vigilancia y comunicaciones para optimizar las operaciones; y iii) aumentar la capacidad de respuesta y de reacción del sistema de control mediante

		la adopción de nuevos medios técnicos, tales como VMS, AIS y VDS, y de medios navales y aéreos.[1240] En este sentido, el refuerzo de la cooperación regional y subregional debería fomentarse a través de patrullas conjuntas, intercambio de información, armonización de procedimientos, capacitación y asistencia técnica. Finalmente, la formación del personal es fundamental dentro de un plan de desarrollo de recursos humanos en esta área.
6	Cooperación internacional.	La cooperación internacional en la pesca es también un área asignada a la Secretearía de Estado de Pesca. Su papel en la política pesquera es crucial en la medida en que una parte sustancial de los recursos requeridos provienen de los socios de cooperación internacional. En primer lugar, se debería dar prioridad a la renegociación de los acuerdos de pesca con los socios internacionales, incluidos los países vecinos, con el fin de proporcionar un equilibrio más equitativo a las partes. Los acuerdos de pesca deberían permitir el establecimiento de condiciones diferentes en cuanto a los derechos de acceso y a las licencias de pesca, priorizando y favoreciendo a aquellos armadores en función de su incorporación a la economía nacional a través de la contratación de tripulantes nacionales; el pago de los impuestos locales; la adquisición de bienes de abastecimiento y combustible en el país; y la descarga de pescado en el puerto de Bissau. En segundo lugar, es importante que los acuerdos de pesca y de cooperación constituyan un soporte a las políticas de desarrollo del país fomentando la formación técnica y el empleo nacional; favoreciendo un desarrollo gradual de las industrias y los servicios de pesca en el país; asociando los acuerdos de pesca a la financiación de proyectos de desarrollo que concreticen las medidas establecidas por el gobierno para el sector, en particular, en los ámbitos de la investigación, la administración y la supervisión e inspección de los productos de la pesca; proporcionando mejores servicios sociales a las comunidades dependientes de la pesca artesanal; y apoyando el desarrollo de la pesca artesanal comercial.
7	Delimitación funcional de la gestión del sector pesquero.	Un análisis funcional de la administración podría proporcionar un conjunto de medidas de estructuración de la administración pesquera para mejorar la eficacia y la eficiencia en sus operaciones. Estas medidas pueden consistir en directrices relacionadas con la concentración en aspectos clave del desarrollo y gestión de las pesquerías; en la desconcentración de funciones para las regiones; en la distinción entre las actividades que deben ser mantenidas en la administración pesquera o transferidas a otros sectores de la administración pública; y aquellas funciones que deben ser dejadas a la actividad privada. La administración tiene la tarea de definir las políticas y estrategias de desarrollo, la regulación de la vida económica, la promoción de un ambiente favorable a la inversión y a las actividades económicas a la pesca. En base a ello, se puede establecer, para los diferentes centros directivos, los respectivos cuadros de personal necesarios, la descripción de los puestos de trabajo, las carreras profesionales y los programas de formación de los funcionarios. No obstante, el no poder avanzar en un programa de reformas de este tipo, no debería impedir la formación urgente de su personal, sobre todo, en lo relativo a la inspección sanitaria del pescado, la vigilancia y la investigación pesquera.
8	La administración de la pesca y los métodos de gestión.	La administración pesquera, tanto en la pesca artesanal como la industrial, ostenta una posición determinante en la gestión de las pesquerías como interlocutor de la investigación y la inspección y vigilancia. En particular, canalizando información operativa acerca de las distintas flotas y la recolección de la información derivada de sus actividades. En primer lugar, la administración, en estrecha colaboración con la FISCAP, debe centrarse en: i) la obtención de datos sobre capturas y esfuerzo de pesca; ii) el seguimiento de los movimientos de los barcos con licencia, incluyendo entradas y salidas en la ZEE, el control de los transbordos y la exportación; y iii) los desembarques de pescado, incluso los realizados fuera del país. En segundo lugar, la administración debe basar sus acciones sobre la base de los conocimientos adquiridos en cada pesquería, en particular, las estimaciones del estado de explotación de los diferentes stocks y sus condiciones económicas y sociales. Las condiciones de acceso a los recursos pesqueros para cada pesquería deberían estar establecidas. Por ejemplo, el esfuerzo de pesca permisible debería corresponder a un Total Admisible de Capturas (TAC); o bien, la eliminación gradual de las licencias a corto plazo para

[1240] VMS significa Vessel Monitoring System, generalmente basado en tecnología satélite; AID se refiere a Automatic Identifier System; y VDS a Vessel Detection System.

		que fuera posible un mayor control sobre cada pesquería. Por otra parte, una coordinación más estrecha con las administraciones de los países vecinos puede resultar útil para mejorar las capacidades nacionales. La modernización de los métodos de gestión ayudaría a ser más eficaz y transparente. La reforma de los sistemas públicos de gestión financiera y contable, las compras y el control de los bienes públicos, pueden constituir algunas medidas de buen gobierno. Para ser eficaces, estas áreas deberían estar sujetas a auditorías periódicas independientes para contribuir a la transparencia de los actos de la administración y para la responsabilidad personal de los funcionarios públicos en virtud de los objetivos propuestos en el marco de una buena gobernanza.

Fuente: elaboración propia

7.6.2 Recomendaciones para la implantación del sistema de referencia SROPA

Guinea Bissau es un país donde se evidencia la ausencia de información organizada para diseñar sus planes de ordenación pesquera. Disponer de un sistema de referencia para elaborar dichos planes puede ser muy facilitador para las autoridades pesqueras y para las demás partes interesadas en la ordenación de sus espacios marítimos. En este sentido, un sistema de referencia puede constituir una herramienta clave para obtener y organizar la información proveniente del ecosistema pesquero de Guinea Bissau, al objeto de ser utilizada a la hora de diseñar y adoptar los planes de ordenación para la pesca industrial y artesanal en el país. Otra recomendación importante se basa en un modelo de gestión constituido en dos instrumentos de ordenación: el primero, formado por un Plan de Acción Nacional (PAN), destinado a la regulación de las capacidades pesqueras en el espacio marítimo formado por la ZEE, el contexto de la pesca en la región y en el control de la pesca INDNR. El segundo, formado por un Plan de Ordenación Pesquera Adaptativa (POPA), destinado a la ordenación pesquera artesanal en el mar territorial y las aguas interiores del país.

Por tanto, tal como figura en el capítulo I y el anexo III, a continuación se desarrolla un modelo de Sistema de Referencia para una Ordenación Pesquera Adaptativa (SROPA), según la estructura que se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro 23. Estructura básica del SROPA

Nº	Estructura del SROPA
1	Política pesquera: contexto, conceptos, principios y metas
2	Alcance
3	Objetivos normativos y operacionales
4	Estrategia de ordenación
5	Diagnóstico ecosistémico
6	Medidas de ordenación (PAN y POPA)
7	Medidas de evaluación
8	Plan estratégico para la implantación del PAN y el POPA

Fuente: elaboración propia

7.6.2.1 La política pesquera

Analizada la situación de la pesca en Guinea Bissau y considerando las aportaciones propuestas para las instituciones pesqueras del país, en este apartado se reflejan los elementos orientadores para el conjunto del sistema de referencia, tales como: el marco conceptual, los principios y las metas generales para alcanzar una ordenación pesquera eficaz.

7.6.2.1.1 Marco conceptual

En este epígrafe se elabora un mapa específico de definiciones en base a la problemática de la pesca en el país y las necesidades de ordenación pesquera, integrando elementos como el enfoque ecosistémico, la sostenibilidad, el enfoque precautorio, los criterios derivados de la

ordenación pesquera tradicional, la dimensión humana, la cogestión, la pesca artesanal, o las circunstancias especiales que se derivan de la pobreza y de la seguridad alimentaria.

Cuadro 24. Marco conceptual para una ordenación pesquera

Marco conceptual de referencia	Soporte jurídico
Sostenibilidad La capacidad de una actuación o de una cosa de persistir en el tiempo. Término abreviado usado a menudo en lugar de desarrollo sostenible.	**FAO**[1241]
Desarrollo sostenible "El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones".	**CMMAD 1987**[1242]
Ecosistema Una unidad organizada consistente en un conjunto de plantas, animales (incluido el ser humano) y microorganismos, junto a los componentes no vivos del medio ambiente. La variabilidad entre organismos vivos de todas las procedencias y los complejos ecológicos de los que forman parte.	**FAO 2003**[1243] **CDB. 1994**[1244]
Ordenación El arte de adoptar medidas respecto a un recurso y a su explotación con el propósito de lograr determinados objetivos, tales como una producción máxima de ese recurso.	**Cooke, J.G. 1984**[1245]
Ordenación pesquera (OP) El proceso integrado de recolección de datos, análisis, planificación, consulta, toma de decisiones, asignación de recursos y formulación de planes y ejecución, complementado, en caso necesario, con mecanismos de control de la observancia de los cuerpos reglamentarios que gobiernan las actividades pesqueras, con la finalidad de asegurar una productividad continuada de recursos y el logro de otros objetivos en el ámbito pesquero.	**Cochrane, K.L. 2002**[1246] **CCPR. 7**
Ordenación integrada La ordenación integrada (de los océanos, costas, etc.) es un enfoque o mecanismo mediante el cual se manejan las múltiples formas de usos, recíprocamente competitivos, de un área determinada. Los diversos usuarios incluyen la pesca, la acuicultura, las actividades forestales, la exploración y explotación petrolera y de gas, los transportes marítimos y el turismo. La variedad de los sectores implica la gestión de muchas partes interesadas (tales como comunidades locales e industrias) y las interacciones entre individuos y otros elementos del ecosistema y entre diversos niveles de gobierno.	**De Young, C., Charles, A. y Hjort, A. 2008**[1247]
Enfoque precautorio (EP) "El derecho a pescar lleva consigo la obligación de hacerlo de forma responsable a fin de asegurar la conservación y la gestión efectiva de los recursos acuáticos vivos." "Las decisiones sobre conservación y ordenación en materia de pesquerías deberían basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles, teniendo en cuenta también los conocimientos tradicionales acerca de los recursos y su hábitat, así como los factores ambientales, económicos y sociales … Los Estados deberían dar prioridad a las actividades de investigación y recolección de datos, a fin de mejorar los conocimientos sobre la pesca " "Los Estados deberían aplicar ampliamente el criterio de precaución.... La falta de información científica adecuada no debería utilizarse como razón para aplazar o dejar de tomar las medidas de conservación y gestión necesarias." "Los Estados deberían adoptar lo antes posible medidas de conservación y ordenación	**CCPR. 6.1** **CCPR. 6.4** **CCPR. 7.5.1** **CCPR. 7.5.4**

[1241] Vid. Glosario de pesca de la FAO basado en OECD, Synthesis report for the study on the economic aspects of the management of marine living resources. AGR/FI (96)12, 1996. Disponible en http://www.fao.org/fi/glossary/default.asp.
[1242] Vid. CMMAD. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Informe Brundtland, "Nuestro futuro común", 1987.
[1243] Vid. FAO. La ordenación pesquera 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No 4, Supl. 2. Roma: FAO, 2003, 133 pp.
[1244] Vid. CDB. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Secretaría interina del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Châtelaine, Suiza, 1994, 34 pp.
[1245] Vid. COOKE, J.G. Glossary of technical terms. En Exploitation of Marine Communities, R.M. May (ed.), Springer-Verlag, 1984. Citado en el Glosario de pesca de la FAO. Disponible en http://www.fao.org/fi/glossary/.
[1246] Vid. COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca No. 424. Roma, FAO, 2005, 231 pp.
[1247] Vid. De YOUNG, C., CHARLES, A., HJORT, A. Human dimensions of the ecosystem approach to fisheries: an overview of context, concepts, tools, and methods. FAO Documento Técnico de Pesca No 489. Roma. FAO, 2008, 152 pp.

precautorias.... Esas medidas deberían permanecer en vigor hasta que se disponga de datos suficientes para hacer una evaluación de los efectos de la actividad pesquera sobre la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones." El enfoque precautorio se ha incorporado en dos importantes iniciativas internacionales: el Acuerdo de Nueva York y el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable.	**CCPR. 7.5**
Enfoque ecosistémico (EE) Estrategia de ordenación integrada de las tierras, aguas y recursos vivos que tiene por finalidad su conservación y uso sostenible de un modo equitativo. El enfoque se basa en la aplicación de métodos científicos apropiados que se centran en los niveles de organización biológica. Éstos comprenden los procesos, funciones e interaccione esenciales entre los organismos y el entorno. El enfoque reconoce que el ser humano y la diversidad de las culturas son componentes integrales de los ecosistemas.	**CDB. 2000**[1248]
Enfoque ecosistémico de la pesca (EEP) Objetivo: "La finalidad del enfoque de ecosistemas en la pesca es planificar, desarrollar y ordenar la pesca de un modo que satisfaga las múltiples necesidades y deseos de las sociedades, sin poner en riesgo la posibilidad de que las generaciones futuras se beneficien de toda la gama de bienes y servicios que pueden obtenerse de los ecosistemas marinos" Definición: "mediante el enfoque de ecosistemas en la pesca se procura equilibrar diversos objetivos sociales, teniendo en cuenta los conocimientos y las incertidumbres sobre los componentes bióticos, abióticos y humanos de los ecosistemas y sus interacciones, y aplicar a la pesca un enfoque integrado dentro de límites ecológicos fidedignos"	**CCPR.1995** **ANUPP.1995**[1249] **CNUMAD. 1992 y P21**[1250] **CMDS. 2002**[1251] **DR. 2001**[1252] **CNUMH. 1972**[1253]
Necesidades regionales "Los Estados deberían reunir datos científicos relacionados con la pesca y otros datos científicos complementarios en relación con las poblaciones de peces reguladas por las organizaciones o arreglos subregionales o regionales de ordenación pesquera en un formato convenido internacionalmente y facilitarlos oportunamente…." "Cuando una organización o un sistema de ordenación pesquera nacional o regional tengan competencia para establecer medidas de conservación y ordenación para determinadas poblaciones de peces transzonales y poblaciones altamente migratorias, los Estados que pesquen dichas poblaciones en alta mar y los Estados ribereños pertinentes cumplirán con su obligación de cooperación convirtiéndose en miembros de dichas organizaciones o participantes en dichos sistemas, o acordando aplicar las medidas de conservación y ordenación establecidas por dicha organización o sistema."	**CCPR 7.4.6.** **ANUPP. 8.3**
Subdesarrollo La Real Academia Española lo define como el atraso de un país o región, que no habría alcanzado determinados niveles (socioeconómicos, culturales). Debería tomarse debidamente en consideración la capacidad de los países en desarrollo de poner en práctica las recomendaciones del presente Código. Con el fin de alcanzar los objetivos del CCPR y contribuir a una aplicación eficaz del mismo, los Estados, las organizaciones internacionales pertinentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y las instituciones financieras deberían reconocer plenamente las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular de los pequeños países insulares y los países menos adelantados. Los Estados, las organizaciones internacionales pertinentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y las instituciones financieras deberían empeñarse en adoptar medidas para atender las necesidades de dichos Estados en desarrollo, especialmente en los ámbitos de la asistencia financiera y técnica, la transferencia de tecnología, la capacitación y la cooperación científica y para mejorar su capacidad de explotar sus propias pesquerías así como para participar en las pesquerías de alta mar, incluyendo el acceso a las mismas.	Real Academia Española **CCPR 5**

[1248] Vid. CDB. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Decisión V/6 de la Conferencia de las Partes 5, 2000. Disponible en http://www.cbd.int/ecosystem/.
[1249] Vid. Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces de 1995.
[1250] Vid. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. El Programa 21 es un plan de acción integral que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos y los grupos principales de todas las esferas en las que los seres humanos afectan el medio ambiente deben considerar en el plano mundial, nacional y local. El Programa 21, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Declaración de Principios sobre la Ordenación Sostenible de los Bosques fueron aprobadas por más de 178 Gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro, Brasil (3 a 14 de junio de 1992).
[1251] Vid. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002 y el Programa 21.
[1252] Vid. Declaración de Reykiavik 2001.
[1253] Vid. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972.

Pobreza "La pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás"	**PNUD, 1977**[1254]
Vulnerabilidad Condición que resulta de factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la propensión de una comunidad a sufrir las repercusiones de un peligro. "se entiende en términos de la exposición de las personas a los riesgos, la susceptibilidad de sus sistemas de vida a dichos riesgos y la limitación en los recursos para enfrentarlos y adaptarse a ellos"	**CARD. 2005**[1255] **FAO, 2005**[1256]
Seguridad alimentaria "Todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana".	**CMA. 1996**[1257]
Inseguridad alimentaria "Situación que se da cuando las personas carecen de un acceso seguro a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y una vida activa y sana"	**FAO, 2000**[1258]
Pesca pequeña escala "La pesca en pequeña escala puede caracterizarse en términos generales como un sector dinámico y en evolución que emplea tecnologías de uso intensivo de mano de obra en la recolección, elaboración y distribución para la explotación de recursos pesqueros marinos y de aguas continentales. Las actividades de este subsector, realizadas a jornada parcial o completa, o sólo con carácter estacional, están orientadas en muchos casos a suministrar pescado y productos pesqueros a mercados locales e internos, así como al consumo de subsistencia. Sin embargo, la producción orientada a la exportación ha aumentado en muchas pesquerías en pequeña escala durante el último o los dos últimos decenios debido a una mayor integración y globalización del mercado. Aunque lo característico es que los hombres se dediquen a la pesca y las mujeres a la elaboración y comercialización, se sabe también que hay mujeres que intervienen en actividades de captura cerca de la costa y hombres que participan en la comercialización y distribución. Otras actividades auxiliares, como la confección de redes, reparación y mantenimiento de motores, etc. pueden proporcionar otras oportunidades de empleo e ingresos relacionados con la pesca en las comunidades pesqueras de aguas marinas y continentales. Las pesquerías en pequeña escala funcionan a niveles de organización muy diferentes, que varían desde un operador único auto empleado hasta microempresas no estructuradas y empresas del sector estructurado. Por consiguiente, este subsector no es homogéneo ni dentro de los países y regiones ni entre ellos, por lo que conviene prestar atención a este hecho al formular estrategias y políticas encaminadas a intensificar su contribución a la seguridad alimentaria y la mitigación de la pobreza".	**FAO Report No. 735**[1259]
Cogestión "Un proceso de ordenación (de recursos) en el que el gobierno comparte su autoridad con los usuarios, atribuyéndose a cada una de la partes responsabilidades y derechos específicos respecto de la información y la toma de decisiones".	**FAO. 1996**[1260]
Gobernanza "Los acuerdos, instituciones y costumbres formales e informales que determinan la	**Juda, L. 1999**[1261]

[1254] Vid. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD. 1977.

[1255] Vid. Centro Asiático de Reducción de Desastres. Total disaster risk management - good practices. Enero de 2005. Kobe, Japón.
Disponible en http://www.adrc.or.jp/publications/TDRM2005/TDRM_Good_Practices/PDF/.

[1256] Vid. Reducing fisherfolk's vulnerability leads to responsible fisheries. Sustainable Fisheries Livelihoods Programme. Roma, FAO, 2005.

[1257] Vid. Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996.

[1258] Vid. FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma: FAO, 2000.

[1259] Vid. Advisory Committee on Fisheries Research. Papers presented at the second session of the Working Party on Small-Scale Fisheries. Bangkok, Thailand, 18-21 November 2003. FAO Fisheries Report No. 735. Rome, FAO, 2004, p. 21.

[1260] Vid. Glosario de pesca de la FAO basado en OECD, Synthesis report for the study on the economic aspects of the management of marine living resources. AGR/FI (96)12, 1996. Disponible en: www.fao.org/fi/glossary/default.asp.

[1261] Vid. JUDA, L. Considerations in the development of a functional approach to the governance of large marine ecosystems. Ocean Dev. Int. Law 30: 1999, pp. 89-125.

forma en que se aprovechan los recursos o el medio ambiente; cómo se evalúan y analizan los problemas y oportunidades; qué comportamientos se estiman aceptables o censurables, y qué reglas y sanciones conviene aplicar para configurar los patrones de uso de recursos y el medio ambiente".	
Los objetivos de ordenación "Los objetivos de ordenación a largo plazo deberían traducirse en medidas de gestión formuladas en forma de plan de ordenación pesquera u otro marco de ordenación".	**CCPR. 7.3.3**
Objetivos de las políticas y de la ordenación "Con el fin de velar por la ordenación sostenible de la pesca y facilitar el logro de los objetivos sociales y económicos, deberían obtenerse suficientes conocimientos sobre los factores sociales, económicos e institucionales por medio de la recolección y el análisis de datos y la investigación".	**CCPR. 7.4.5**
Necesidad de datos para cuestiones de ordenación "Los Estados deberían velar por que se recolecten estadísticas actualizadas, completas y fidedignas sobre capturas y esfuerzo de pesca y se mantengan de conformidad con las normas y prácticas internacionales pertinentes, de manera suficientemente detallada para poder hacer un análisis estadístico riguroso. Estos datos deberían actualizarse periódicamente y verificarse mediante un sistema apropiado…."	**CCPR 7.4.4**

Fuente: elaboración propia

7.6.2.1.2 Principios y metas para una política pesquera

a) Orientaciones para el establecimiento de unos principios rectores

Establecer un modelo de ordenación pesquera adaptativa contra la pobreza requiere que los principios de referencia estén inspirados en un sistema que camine hacia un enfoque ecosistémico de la pesca. La política pesquera debe asegurar que exista un marco institucional operativo que implemente los principios marcados por dicha política, con el objeto de que sean adecuados a la dimensión y escala de las pesquerías del país. De esta forma, el cuadro que se muestra a continuación selecciona y propone los principios esenciales que pueden inspirar la política pesquera de Guinea Bissau para constituir los presupuestos necesarios en la implantación de planes de ordenación pesquera, así como el soporte jurídico y el propósito que los fundamente.

Cuadro 25. Principios rectores para una ordenación pesquera adaptativa

Principios	Soporte jurídico/propósito
Principios generales de acuerdo con la legislación interna de Guinea Bissau	Principios reconocidos en el artículo 3 de la ley de Pesca de Guinea Bissau. Estos principios de refieren al desarrollo sostenible, a la utilización racional de los recursos pesqueros, a la protección de los intereses de las comunidades pesqueras, a la prevención y precaución y a la cooperación en la gestión de los recursos compartidos
PR1º Evitar la pesca excesiva	La pesca se debe realizar de manera a que no llegue a la sobrepesca o al agotamiento de las especies explotadas. Para aquellas especies que estén agotadas, la pesca se debe realizar de manera que se pueda demostrar que está en camino a la recuperación. El artículo 61 de la CONVEMAR exige que los Estados aseguren "*que la preservación de los recursos vivos de su zona económica exclusiva no se vea amenazada por un exceso de explotación*". Este requisito suele figurar en los acuerdos de creación de las OROP así como en la mayoría de la legislación nacional sobre este asunto.
PR2º Asegurar la reversibilidad y la reconstitución	Cuando las poblaciones se llegan a reducir accidentalmente a niveles bajos, éstas deberían ser reconstituidas. El concepto de reconstitución viene recogido en el artículo 61 de la CONVEMAR que exige restablecer "*las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes*".
PR3º Minimizar los efectos de la pesca	El artículo 5 del Acuerdo de Nueva York exige que en las operaciones de pesca se reduzca al mínimo su efecto sobre la estructura, la productividad, la función y la diversidad biológica del ecosistema. Los objetivos conexos son practicar la pesca de modo tal que no se pongan en riesgo las especies pescadas accidentalmente; se evite la mortalidad o el daño a las especies amenazadas o en peligro de extinción; y se reduzca al mínimo el efecto de las operaciones de pesca sobre el ecosistema en su conjunto.
PR4º	El artículo 61 de la CONVEMAR reconoce la necesidad de tener en cuenta la

Consideración de las interacciones entre especies	interdependencia de las poblaciones y exige que el "*Estado ribereño tenga en cuenta sus efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas, con miras a preservar o restablecer las poblaciones de tales especies asociadas o dependientes por encima de los niveles en que su reproducción pueda verse gravemente amenazada*". Este requisito también se ve reflejado en el apartado b del artículo 5 del Acuerdo de Nueva York.
PR5º Asegurar la compatibilidad	Conforme al artículo 7 del Acuerdo de Nueva York, "*deben adoptarse medidas de conservación y ordenación que se establezcan para la alta mar y las que se adopten para las zonas que se encuentran bajo jurisdicción nacional habrán de ser compatibles, a fin de asegurar la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios en general*".
PR6º Aplicación del enfoque precautorio	El enfoque precautorio está recogido en el Principio 15 de la Declaración de la CNUMAD: "*deberá aplicarse ampliamente el criterio de precaución. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costes para impedir la degradación del medio ambiente*". Este enfoque ha sido adoptado en el Acuerdo de Nueva York y en el CCPR donde existen orientaciones para su aplicación práctica.
PR7º Mejorar el bienestar de los seres humanos	La necesidad de lograr el bienestar de los seres humanos de forma que sea compatible con las exigencias de los ecosistemas, es primordial para el concepto de desarrollo sostenible que los usos pueden ser sostenibles sólo si son de valor para los seres humanos y contribuyen a su bienestar. El objetivo del EEP es la ordenación y uso sostenible de los recursos pesqueros para proveer alimentos y riqueza económica. Para mejorar el bienestar de los seres humanos, la gestión pública debería permitir el establecimiento y la conservación de la equidad entre generaciones, en una misma generación, entre sectores, entre países y entre culturas. La equidad significa que todas las partes tengan acceso a las mismas oportunidades, lo que supone un principio de administración para los gobiernos y la comunidad.
PR8º Asignar derechos de uso	El "principio de quién usa paga" tiene por objeto una mayor internalización de los costes de producción. Según este principio, los usuarios autorizados deberán pagar por el privilegio exclusivo que se les otorga por el uso de un recurso público. Este principio puede aplicarse mediante el pago de licencias o cupos de pesca.
PR9º Promover la integración sectorial	La necesidad de integrar la ordenación de la pesca y de otros usos se ha llegado a expresar en el artículo 10 del CCPR de la siguiente manera: "*los estados deberían velar por que se adopte un marco jurídico, institucional y de definición de las políticas apropiado para conseguir una utilización sostenible e integrada de los recursos, teniendo en cuenta la fragilidad de los ecosistemas costeros, el carácter finito de los recursos naturales y las necesidades de las comunidades costeras*".
PR10º Promover la participación de las partes interesadas	En algunos instrumentos internacionales se propone que las partes interesadas estén más vinculadas con los procesos de ordenación, recopilación de datos, desarrollo de los conocimientos, análisis de alternativas, adopción de decisiones y aplicación. La necesidad de abordar los problemas de las pesquerías en el contexto de los ecosistemas conlleva un proceso de participación aún más amplio. Muchas veces este requisito se combina con el de la descentralización de la adopción de decisiones a niveles inferiores de la administración a fin de que puedan tenerse en cuenta en mayor medida todos los intereses sectoriales y comunitarios. En el concepto de subsidiariedad se propone que las decisiones se adopten al nivel más bajo posible. Esto entraña la creación de instituciones y el desarrollo de la capacidad del gobierno de los niveles más bajos de la administración.
PR11º Mantener la integridad de los ecosistemas	La integridad debe ser una de las metas de la ordenación de los ecosistemas. A pesar de que no existe una definición aceptada universalmente, se suele considerar que la integridad de los ecosistemas implica que se debe mantener la diversidad biológica en los planos biológico, comunitario, de los hábitats y de las especies (tal como contempla el Convenio sobre la Diversidad Biológica), y mantener los procesos ecológicos en que se sustenta la diversidad biológica y la productividad de los recursos.
PR12º Asignación de prioridades	El desarrollo de la capacidad humana necesita orientarse en función de las prioridades mundiales del desarrollo sostenible de la pesca, por medio de la aplicación del CCPR, la lucha contra la pesca INDNR, la reducción de la capacidad pesquera, la aplicación del EEP y el mantenimiento o restauración de las poblaciones de peces.
PR13º Sostenibilidad del desarrollo de la capacidad	La asistencia al desarrollo debería contribuir a la creación de capacidades sostenibles. El desarrollo de la capacidad humana debería considerarse como un proceso a largo plazo que requiere una planificación cuidadosa, inversión, y una aplicación eficaz. A su vez, el seguimiento y la evaluación del desarrollo de la

	capacidad deberían basarse en indicadores de la ordenación pesquera así como de la mejora de la capacidad humana, tanto a corto como a largo plazo.
PR14º Participación y cooperación	Las asociaciones son piezas clave en el proceso de ordenación. Por tanto, deberían abarcar la amplia gama de especializaciones esenciales para aplicar una ordenación holística, aumentar los conocimientos y adquirir experiencia
PR15º Autodesarrollo regional	Los Estados deben ser los responsables de garantizar el desarrollo de su propia capacidad, basándose en los conocimientos y aptitudes locales existentes. Los acuerdos y órganos pesqueros regionales deberían desempeñar una función dinámica en la definición de las necesidades regionales de desarrollo de la capacidad y en la aportación de una respuesta en cooperación.
PR16º Tecnología de la comunicación	Sería conveniente aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación para la enseñanza electrónica, el acceso a la información y el establecimiento de redes.

Fuente: elaboración a partir del Anexo II. FAO Departamento de Pesca. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. No. 4. Supl. 2. Roma: FAO, 2003, pp. 101-106.

b) Orientaciones sobre las metas de referencia

La política pesquera de Guinea Bissau tiene la misión de proponer, a través de sus administraciones pesqueras, unas metas que sean creíbles y adaptadas a los requerimientos del entorno marítimo-pesquero del país. Dichas metas tienen que estar orientadas hacia un modelo de explotación sostenible en congruencia con la aplicación de una ordenación pesquera adaptativa. En el siguiente cuadro figuran las metas de referencia para la ordenación pesquera, incluyendo la justificación que orienta a cada una de ellas.

Cuadro 26. Metas para una ordenación pesquera adaptativa

Metas orientadas a una pesquería sostenible basada en el EEP	Justificación
M1 Actúa de manera responsable social y económicamente	- No pesca en las zonas donde los problemas de la pesca INDNR son graves debido a que los planes de ordenación en vigor están debilitados. - Actúa de acuerdo con la legislación local, nacional e internacional. - Proporciona asistencia financiera para el seguimiento, control y vigilancia de forma que garantice que se cumplan los planes de ordenación. - Obtiene la información sobre capturas y desembarcos con fines científicos - Realiza evaluaciones de impacto social que afectan a las poblaciones locales. - Respeta los derechos humanos. - Implica a las partes involucradas en las decisiones, principalmente a las comunidades locales de subsistencia y dependientes de la pesca. - Respeta los estándares internacionales derivados de la OMI, la FAO, la OIT, la UE, así como la CONVEMAR. - Incluye la seguridad de barcos y personas en la ordenación pesquera.
M2 Utiliza métodos de pesca selectivos	- Utiliza métodos de pesca que no son destructivos y evita capturas accidentales de juveniles y especies sobreexplotadas. - Tiene un plan de gestión para dar respuesta al cierre de pesquerías, cuando se estén capturando grandes cantidades de juveniles o grandes descartes. - Dispone de métodos de declaración de las capturas accidentales así como de una estructura reguladora que reduce las capturas accidentales. - Adopta medidas que reduzcan la pérdida y asegurar la recuperación de las artes de pesca perdidos a fin de evitar la "pesca fantasma".
M3 Facilita el origen del pescado desde la captura al mercado	- Identifica el origen de los productos, incluidos el área de pesca y el método de pesca empleado. - Utiliza métodos de localización en los barcos de pesca y un sistema de localización de documentos para evitar su falsificación.
M4 Protege los hábitats sensibles y mantiene la biodiversidad asociada a la pesquería	- Evita trabajar en zonas sensibles donde la actividad pesquera puede ser una amenaza para la biodiversidad y la productividad de los ecosistemas marinos. - Evita impactos negativos sobre las poblaciones de especies protegidas, amenazadas o en peligro de extinción. - Incluye la protección de áreas como las zonas de reproducción. - Evita causar alteraciones significativas en el ecosistema y hace seguimientos de impacto sobre dichos ecosistema para que no se produzcan alteraciones.

M5 Mantiene las poblaciones de peces a un nivel saludable	- Evita que la mortalidad por pesca esté por encima de un nivel precautorio. - Hace un seguimiento regular de los stocks. - Sigue las recomendaciones de los órganos científicos. - Establece puntos de referencia o límites precautorios para la biomasa y para la tasa de pesca que funcionen como mecanismos para garantizar que los puntos límite de referencia o el RMS no se alteren. - Tiene un plan de ordenación pesquera que asegura que las pesquerías se evalúan y se protegen de forma prioritaria las poblaciones más vulnerables. - Aplica y mantiene un enfoque precautorio y ecosistémico de la pesca.
M6 Define y aplica un marco estratégico para el sector de la pesca	Incrementa la capacidad de las personas, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades para desarrollar sus aptitudes, tanto en el plano individual como en el colectivo, para garantizar el desarrollo sostenible (social, económico y ambiental) de las pesquerías bajo jurisdicción del país, sobre la base de las tendencias y necesidades actuales e incipientes.

Fuente: elaboración propia

7.6.2.2 Alcance

El alcance del SROPA es el propio ecosistema pesquero de Guinea Bissau que abarca el espacio marítimo nacional, integrado por la ZEE, donde opera la pesca industrial, y el mar territorial y las aguas interiores dedicadas a la pesca en pequeña escala. También deberá estar integrada la zona terrestre destinada a la gestión de estos espacios marítimos, formada principalmente por las instituciones públicas y privadas y las zonas portuarias relacionadas con el tráfico pesquero y los puntos de desembarque de la pesca. El SROPA está diseñado de forma que los usuarios de la ordenación pesquera consideren la contribución de las pesquerías industriales y artesanales a objetivos más amplios del desarrollo sostenible. Por tanto, este sistema de referencia no está enfocado a una pesquería en concreto, sino al conjunto de pesquerías y personas que operan en la actividad pesquera del país. A su vez, está dirigido tanto a la ordenación de especies objetivo como a la ordenación multiespecie de las pesquerías artesanales.

7.6.2.3 Objetivos normativos y operacionales

Los objetivos operacionales conforman el punto de partida para el análisis y organización de la información, así como para los planes de ordenación que se elaboren a partir de este documento. Sin embargo, también se contemplan los objetivos normativos obtenidos de la legislación interna del país al objeto de integrarlos y relacionarlos con el conjunto de conceptos, principios, metas y objetivos operacionales propuestos en estas recomendaciones.

7.6.2.3.1 Objetivos normativos o de alto nivel

Los objetivos normativos o de alto nivel están sustentados en el marco legal del Estado. En este caso, se ha tomado como referencia la Ley pesca vigente de Guinea Bissau. En concreto, dichos objetivos se pueden deducir de los establecidos en el Decreto-Ley 10/2011, de pesca de Guinea Bissau. Para ello, en el siguiente cuadro se exponen los objetivos normativos relacionados con la aplicación de una ordenación pesquera sostenible.

Cuadro 27. Objetivos normativos conforme a la ley de pesca de Guinea Bissau

Art.	Área	Objetivos
5	Patrimonio haliéutico nacional	1. Los actuales recursos biológicos acuáticos bajo la jurisdicción de Guinea-Bissau constituyen un patrimonio nacional, cuya definición de los términos y condiciones de conservación, acceso y gestión son competencia del departamento del Gobierno responsable del sector de la pesca y se rigen por las disposiciones de esta ley. 2. El derecho a pescar en aguas bajo jurisdicción nacional pertenece al Estado, que podrá autorizar su ejercicio por parte de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, de conformidad con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos. 3. Guinea Bissau tiene el derecho y el deber de administrar de manera

		responsable, sostenible y racional, sus poblaciones de peces en el interés de la comunidad nacional, presente y futura, y con este fin, adoptará las políticas y medidas para garanticen la efectiva protección y preservación.
9	Ordenación y gestión de los recursos pesqueros (Plan de ordenación)	1. A fin de garantizar la protección y conservación de los recursos pesqueros, el departamento gubernamental responsable de la pesca debe preparar e implementar un Plan para la Gestión de estos recursos, con base en información científica, económica y social disponible. 2. El plan mencionado en el párrafo anterior, debe ser aprobado por "despacho" del miembro del Gobierno responsable del sector de la pesca, a propuesta del Centro de Investigación Pesquera Aplicada (CIPA), el cual se establece sobre una base anual o plurianual que deberá ser objeto de amplio debate y difusión, pudiendo ser revisado periódicamente a la luz de los datos que caracterizan a las pesquerías. 3. En la preparación del Plan de Gestión de Recursos Pesqueros debe garantizar: a) La coordinación y la compatibilidad con otros planes de desarrollo económico y social del país; b) La consulta y la participación efectiva de las organizaciones e instituciones, públicas y privadas, cuyas actividades tienen un impacto en el sector de la pesca. 4. Con el fin de armonizar el Plan de Ordenación de los Recursos Pesqueros con los planes similares de los países de la subregión y siempre que sea necesario se pueden consultar las autoridades competentes de esos países.
10	Contenido del Plan de Ordenación de los Recursos Pesqueros	1. Identificar las principales pesquerías y sus características tecnológicas, geográficas, económicas, sociales y evaluar el estado actual de su explotación; 2. Definir para cada pesquería, el volumen admisible de capturas que podría llevarse a cabo o el nivel de esfuerzo de pesca, así como el porcentaje permitido por las capturas accesorias; 3. Especificar para cada pesquería, los objetivos perseguidos en materia de gestión y desarrollo sostenible de la pesca, y en particular, determinar el esfuerzo de pesca permisible; 4. Establecer el programa de permisos de pesca para las principales pesquerías y las limitaciones de las operaciones de pesca llevadas a cabo por los buques pesqueros; 5. Especificar las medidas de gestión que deben emprenderse en relación con las principales pesquerías; 6. Establecer las zonas de pesca y los criterios o condiciones para la concesión de permisos de pesca; 8. Incluir cualesquiera otras disposiciones que se consideren necesarias para optimizar la gestión racional y sostenible de los recursos biológicos y el logro de los fines establecidos en la legislación pesquera.
11	Promover el desarrollo de las actividades pesqueras	1. El Estado promoverá la formación profesional y desarrollo técnico y económico en el sector de la pesca a nivel nacional. 2. A los efectos del párrafo anterior, el gobierno puede crear una entidad propia que promoverá la educación en relación a la actividad pesquera, certificando el respectivo aprovechamiento, en concierto con el departamento gubernamental responsable del sector de la educación, así como ayudar a sector pesquero. 3. Respecto a la formación en el sector de la pesca, el Gobierno establecerá, mediante decreto, las medidas de regulación sobre los requisitos y condiciones básicas relativas, entre otras cosas: a) Al ejercicio de la profesión a bordo de los buques que faenen en Guinea-Bissau; b) La formación, documentación, registro y certificados de especialidad de la pesca marina; c) El libro del marinero y el reconocimiento de títulos o certificados profesionales expedidos en el extranjero; d) Las obligaciones de los armadores de pesca, de los centros de formación, y el profesorado en el ámbito de la pesca; e) Los cursos de formación, las categorías profesionales de carrera de pesca y el aprendizaje en los diferentes itinerarios de formación en el ámbito de la pesca.
12	Registro de los barcos de pesca	1. Sin perjuicio de las disposiciones especiales aplicables al registro de buques por la autoridad nacional competente marítima, el departamento gubernamental responsable del sector de la pesca creará y mantendrá actualizado un registro de los buques pesqueros autorizados a faenar en aguas bajo jurisdicción nacional a los efectos de información y control.

		2. La inscripción de los buques pesqueros nacionales en el registro de la autoridad nacional marítima será requisito y condición para la obtención de una licencia de pesca para faenar en aguas bajo jurisdicción nacional. 3. El registro de los buques de pesca deberán especificar toda la información y los datos necesarios. 4. Los datos contenidos en el registro de buques pesqueros se podrán utilizar en el contexto de acuerdos de cooperación internacional, a la que Guinea-Bissau está obligado.
13	Cooperación pesquera	Compete al departamento del gobierno responsable del sector de la pesca negociar y celebrar acuerdos internacionales o contratos con otros Estados o entidades pesqueras y asegurar la participación de Guinea-Bissau en las estructuras y organismos de cooperación en el sector pesquero, con el fin de, entre otras cosas: 1. Promover las actividades de cooperación en el sector pesquero, especialmente en cuanto a la gestión conjunta de los recursos biológicos; 2. Armonizar los procedimientos relativos a las condiciones mínimas de acceso a los recursos biológicos por parte de los buques de pesca extranjeros; 3. Adoptar medidas coordinadas para vigilar y controlar las actividades de los buques pesqueros.

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto-Ley 10/2011 de Pesca de Guinea Bissau

7.6.2.3.2 Objetivos y criterios operacionales

Los objetivos operacionales, así como los criterios asignados a cada uno de ellos, forman la parte esencial para una ordenación pesquera adaptativa para Guinea Bissau. El cuadro que se muestra a continuación describe los objetivos y criterios que, de acuerdo con los requerimientos de un plan de ordenación, están clasificados en función de las dimensiones que se estudiaron en este capítulo.

Cuadro 28. Objetivos operaciones conforme a las dimensiones del SROPA

Dimensiones	Objetivos operacionales	Criterios
Económica	Aumentar la contribución de la pesca a la economía nacional. Aumentar las exportaciones. Aumentar o mantener las ganancias del sector de las capturas en comparación con otras industrias similares. Mantener o aumentar la contribución económica a la comunidad. Alcanzar una renta digna.	Captura y valor de la captura pesquera. Contribución de la pesca al PIB nacional. Valor de las exportaciones pesqueras. Inversión en flotas pesqueras e instalaciones de elaboración. Impuestos y subvenciones. Empleo. Ingresos y beneficios netos en la pesca.
Social	Aumentar o mantener el empleo en los sectores de capturas y comercialización, por flota. Mantener o mejorar el valor del estilo de vida. Mejorar los beneficios en materia de salud: aumentar el consumo per cápita de pescados. Asegurar que la calidad de los alimentos marinos cumpla con los requisitos de seguridad alimentaria. Mantener o mejorar los valores culturales. Mantener o aumentar el nivel de actividad de la comunidad indígena. Reducir la dependencia de la comunidad con respecto a la pesca.	Empleo/participación/demografía. Valor del estilo de vida. Alfabetización/educación. Consumo per cápita de pescado. Seguridad alimentaria. Tradiciones y culturas pesqueras/ dependencia de la comunidad con respecto a la pesca/endeudamiento. Nivel de actividad de la comunidad indígena. Distribución por sexos en la adopción de decisiones.

Gobernanza	Impulsar la normativa nacional de acuerdo con las necesidades del sector pesquero y conforme a los estándares internacionales. Diseñar los planes de acción nacional y de ordenación pesquera, tomando como referencia el modelo convencional, el enfoque precautorio y el enfoque ecosistémico de la pesca. Promover registros públicos de embarcaciones, artes y aparejos, licencias de pescas, tripulaciones y certificaciones profesionales.	Régimen de aplicación de las normas (nacionales e internacionales). Ordenación y derechos de uso (derechos de propiedad). Transferencia y participación. Capacidad de ordenación.
Jurídica	Fortalecer la capacidad de Guinea Bissau para aplicar el CCPR y elaborar regímenes de ordenación pesquera por medio de un enfoque precautorio, y un enfoque ecosistémico de la pesca. Proporcionar un marco que facilite la asignación de prioridades y el fortalecimiento de las iniciativas para el desarrollo sostenible de la capacidad por medio de estrategias regionales y nacionales que aborden los temas locales. Ampliar el alcance de las iniciativas de desarrollo de la capacidad humana para abarcar el entorno propicio más amplio que hace posible el buen gobierno, incluidos procesos participativos eficaces y la integración de los aspectos ambientales, económicos y sociales del desarrollo sostenible. Crear y facilitar asociaciones en varios niveles y escalas, incluidas las asociaciones regionales cuyo valor se basa en los acuerdos y órganos pesqueros regionales existentes, y establecer una mayor coordinación y cooperación mundiales entre los distintos donantes y otros asociados en el desarrollo. Facilitar la colaboración dentro del país y a diferentes niveles políticos y sociales, entre: i) científicos, encargados de la formulación de políticas, gestores, comunidades, pescadores, trabajadores del sector pesquero y otros interesados; ii) la pesca y otros sectores; y iii) los sectores público y privado.	Nivel de reconocimiento y aplicación del CCPR. Nivel de reconocimiento y aplicación del Acuerdo de Nueva York de 1995; Acuerdo de Cumplimiento de 1993; Acuerdo Internacional PAI-INDNR; Acuerdo del Estado rector del Puerto; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, etc. Nivel de aplicación de los instrumentos internacionales: SOLAS, MARPOL; STCW; ILO 2007; ILO 147; LL; COLREG; etc. Nivel de aplicación de la legislación interna en materia marítimo-pesquera. Nivel de asociacionismo en el sector pesquero. Nivel de cooperación regional. Nivel de cooperación interna.
Tecnológica	Adecuar el nivel tecnológico de las embarcaciones y de las artes y aparejos de pesca a las necesidades de la comunidad pesquera y del mercado y en equilibrio con los recursos disponibles. Practicar una pesca responsable por medio de una adecuada selectividad de las artes. Reducir la "pesca fantasma" utilizando medidas de balizamiento y aseguramiento adecuadas. Promover una adecuada seguridad de las embarcaciones y de las personas.	Nivel tecnológico de las embarcaciones. Nivel tecnológico de las artes y aparejos. Selectividad de las artes y aparejos. Balizamiento y aseguramiento de las artes y aparejos calados. Seguridad de los barcos y las personas.

	Promover el diseño de barcos, el equipamiento de seguridad y la conservación de la pesca.	Tecnología de diseño de artes y embarcaciones de pesca.
Ecológica	Reducir el esfuerzo de pesca y la capacidad de la flota. Aumentar o mantener los desembarques de pescado de especies valiosas comercialmente en una zona determinada. Aumentar o mantener por arriba de un límite establecido la biomasa reproductora de una especie principal retenida. Reducir o mantener el nivel de la mortalidad ocasionada por la pesca de las principales especies retenidas por debajo de un límite preestablecido. Mantener las capturas a su nivel óptimo de explotación. Reducir los descartes en la medida de lo posible. Reducir los descartes de especies muy amenazadas a niveles preestablecidos. Reducir o mantener la misma superficie de la pesquería afectada por los artes. Mantener el equilibrio ecológico. Aumentar la proporción de peces grandes en la comunidad. Aumentar la magnitud del hábitat preservado por las zonas marinas protegidas a un nivel preestablecido. Reducir el número de muertes de especies vulnerables o protegidas a un nivel preestablecido. Reducir al mínimo los efectos de otras actividades sobre los recursos pesqueros y los hábitats.	Estructura de la captura. Esfuerzo de pesca/capacidad de la flota. Desembarques de pescado de especies valiosas comercialmente. Biomasa reproductora de las especies principales retenidas. Mortalidad ocasionada por la pesca de las principales especies retenidas. Abundancia relativa de las especies objetivo. Tasa de explotación. Presión pesquera: comparación entre superficie pescada y sin pescar. Cantidad de descartes/Descartes de especies muy amenazadas. Superficie de la pesquería afectada por las artes de pesca. Equilibrio ecológico. Proporción de peces grandes en la comunidad. Magnitud del hábitat preservado por las zonas marinas protegidas. Efectos de otras actividades sobre los recursos pesqueros y los hábitats. Número de muertes de especies vulnerables o protegidas a un nivel preestablecido. Efectos directos de las artes de pesca en especies que no son objetivo. Efectos indirectos de la pesca en la estructura trófica.
Educativa	Crear el catálogo nacional de las cualificaciones profesionales en el ámbito marítimo-pesquero. Establecer las titulaciones profesionales y currículos formativos de especial necesidad. Adecuar y equipar el centro de formación de Bolama. Establecer las condiciones para la formación mediante un cuadro de profesores en el área marítimo-pesquera.	Número de profesiones pesqueras establecidas y su adecuación. Número de titulaciones y currículos formativos implementados. Adecuación del equipamiento y materiales a las titulaciones y currículos creados. Adecuación y cualificación del profesorado.

Fuente: elaboración propia a partir del Anexo IV. FAO Departamento de Pesca. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. No. 4. Supl. 2. Roma: FAO, 2003, pp. 115-118.

7.6.2.4 La estrategia de ordenación pesquera (EOP)

La capacidad de los recursos pesqueros de Guinea Bissau debe generar beneficios nutricionales, sociales y económicos y estar estrechamente vinculada con la capacidad colectiva de ordenar y reglamentar su utilización. Esta capacidad se basa tradicionalmente en los conocimientos intergeneracionales de los pescadores y sus antepasados pero, debido al rápido crecimiento demográfico y a la creciente eficacia de los métodos de pesca, numerosas pesquerías dependen cada vez más de la capacidad de la comunidad de investigadores, de los responsables de la ordenación de los recursos y los encargados de la formulación de políticas para que adopten decisiones en su nombre. Por ello, las iniciativas más recientes en materia de desarrollo de la capacidad para la ordenación de los recursos se están orientando hacia ese ámbito. Además, en Guinea Bissau se debe producir un cambio en el modelo de gestión que influya en las formas de utilización y ordenación de la pesca, así como en la función con la que interactúan los ecosistemas en este proceso.

7.6.2.4.1 La naturaleza del marco estratégico

El marco estratégico debe elaborarse en el contexto del Código de Conducta de conformidad con lo previsto en su artículo 2 e), el cual alienta a todos los países y a sus entidades pesqueras a apoyar su aplicación. Además, el artículo 5 indica la necesidad de reconocer y entender los desafíos especiales a que se enfrentan los países en desarrollo para apoyar su aplicación e insta a los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y a las instituciones financieras a que adopten medidas para atender las necesidades de estos países, en ámbitos como la asistencia financiera, la transferencia tecnológica, la capacitación, la cooperación científica y la mejora de su capacidad de explotar sus propias pesquerías.

Por otra parte, el artículo 6.16 del Código habla de fomentar por medio de la enseñanza y la capacitación la toma de conciencia acerca de la pesca responsable. A su vez, el artículo 8.1.7 indica que los Estados deberían mejorar, por medio de programas de formación, la preparación y competencia de los pescadores y, cuando proceda, su cualificación profesional, teniendo en cuenta las normas y las directrices acordadas internacionalmente. Además, el artículo 12.1 sugiere que los Estados proporcionen capacitación y fortalecimiento institucional adecuados para llevar a cabo investigaciones, tomando en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo. Por último, para los fines de este marco estratégico, la referencia a los Estados incluye a la Comunidad Europea en los asuntos de su competencia.

7.6.2.4.2 Alcance y estrategia general

El marco estratégico debe tener un alcance nacional y estar concebido para abarcar la pesca existente en las aguas interiores, el mar territorial y la ZEE. Las iniciativas en materia de capacidad deben adoptar una visión holística del contexto global en el que se mueven los individuos, para que éstos y las instituciones puedan aplicar y utilizar la capacidad adquirida. Por tanto, el marco estratégico forma un instrumento de amplio alcance aplicable por igual a individuos y organizaciones, así como al entorno más amplio que representa el contexto social en el que tienen lugar los procesos de desarrollo. Así, la estrategia general para Guinea Bissau debería encontrar su fundamento en sus programas de gobierno. En definitiva, una propuesta de estrategia general para este país puede guardar la forma recogida en el siguiente cuadro.

Cuadro 29. Estrategia de ordenación pesquera (EOP)

EOP
<<***Alcanzar un modelo de ordenación pesquera adaptativa y económicamente sostenible que contribuya a la mitigación de la pobreza, a la mejora del desarrollo económico y al bienestar nacional***>> La visión de futuro esperada para la pesca industrial y la pesca en pequeña escala para Guinea Bissau consiste en realizar plenamente su contribución al desarrollo sostenible. Es una visión en la que la pesca artesanal no esté marginada y se reconozca, valore y fortalezca su contribución a la economía y seguridad alimentaria nacional. Los pescadores, los trabajadores del sector pesquero y otras partes interesadas deben tener la capacidad de participar en la adopción de las decisiones, de forma que tengan el poder para hacerlo y cuenten con mayores posibilidades y capacidad humana, consiguiendo así mantener su dignidad y respeto. Además de evitar que persista la pobreza y mantener la seguridad alimentaria y los sistemas económico y ecológico ordenados de forma integral y sostenible, reduciendo los conflictos.[1262]

Fuente: elaboración propia

Los beneficiarios de esta estrategia serían las personas directamente dependientes de la pesca así como la población del país, ya sea directamente, por medio de oportunidades de empleo y aumento de suministro de pescado, o indirectamente, por medio de una mayor contribución a los sectores industrial y local para mejorar las condiciones económicas y sociales del país en general. De una forma gráfica, la estructura de la estrategia podría quedar representada por el siguiente esquema.

Gráfico 15. Enfoque de la estrategia de ordenación pesquera

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, puede ser de utilidad el apoyarse en instrumentos técnicos propiciados por la FAO y otros actores jurídicos, con el objeto de servir de soporte a los aspectos relacionados con la ordenación pesquera en el país. De este modo, en la estrategia de ordenación pesquera se podrán tener en cuenta los modelos de ecosistemas que pueden jugar un papel importante en la "evaluación de estrategias de ordenación (EEO)" o en el enfoque análogo denominado "procedimiento de ordenación (PO)" del que se pueden tomar ejemplos de varios autores.[1263]

[1262] Vid. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. Orientaciones técnicas para la Pesca Responsable No. 10. Roma. Ver también BÉNÉ, C., MACFADYEN, G y ALLISON, E.H. Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security. Documento técnico de pesca. No 481. Roma: FAO, 2007.

[1263] Por estrategia de ordenación se entiende una estrategia adoptada por la autoridad de ordenación con el objeto de alcanzar los objetivos operacionales. Consiste en el conjunto integral de medidas de ordenación aplicadas a una o varias pesquerías. En este sentido, pueden verse, entre otros: BUTTERWORTH, D.S., COCHRANE, K.L., De OLIVEIRA, J.A.A. Management procedures: a better way to manage fisheries? The South African experience. En: PIKITCH, E.L., HUPPERT, D.D., SISSENWINE, M.P. (Eds.). American Fisheries Society Symposium No. 20, Bethesda, Maryland, 1997, pp. 83-90; SMITH, A.D.M., SAINSBURY, K.J., STEVENS, R.A. Implementing effective fisheries-management systems: management strategy evaluation and the Australian partnership approach. ICES Journal Marine Sciences. 56, 1999, pp. 967-979; y

Por último, la estrategia se podrá dividir en varias sub estrategias, de forma que configure la suma de todas las medidas de ordenación seleccionadas para lograr los objetivos establecidos en este SROPA.[1264]

7.6.2.5 Diagnóstico ecosistémico (DE)

7.6.2.5.1 Identificación de las dimensiones básicas de la ordenación pesquera

1. Dimensión jurídica
2. Dimensión gobernanza institucional
3. Dimensión socioeconómica
4. Dimensión tecnológica
5. Dimensión ecológica
6. Dimensión formativa

7.6.2.5.2 Identificación de riesgos y establecimiento de prioridades

A pesar de que los riesgos ya fueron identificados a lo largo del estudio de caso y en las propuestas sobre las recomendaciones operacionales, se propone un conjunto de prioridades en función de cada dimensión analizada, al objeto de abordar los problemas detectados.

Cuadro 30. Prioridades entre los problemas detectados en el estudio de caso

Dimensión	Prioridades entre los problemas detectados	Nivel de consecución	Limitaciones para consecución
Legal	- Ratificar instrumentos internacionales. - Incorporar legislación interna.	Muy bajo	Falta de compromiso político
Institucional	- Desarrollar un SROPA como marco de referencia. - Elaborar e implantar un PAN. - Elaborar e implementar un POPA. - Descentralización administrativa de la pesca. - Crear un registro oficial de barcos de pesca. - Crear un censo de modalidades de pesca.	Muy bajo	Falta plantilla de personal. Escasos recursos económicos. Poca experiencia en administración pública. Administración poco profesionalizada.
Socioeconómica	- Fomentar el asociacionismo. - Fomentar la participación de las partes interesadas en la ordenación pesquera. - Mejorar la seguridad e higiene en el trabajo. - Mejorar la conservación del pescado.	Muy bajo	Bajo nivel de formación. Baja experiencia organizativa.
Tecnológica	- Renovación de artes y aparejos de pesca. - Renovación de la flota pesca. - Mejorar el balizamiento de artes de pesca. - Mejorar la seguridad de barcos y tripulantes.	Muy bajo	Falta de medios financieros. Formación escasa del sector de la pesca.
Ecológica	- Asignar cuotas en base a TAC en lugar de la asignación de licencias basadas en el TRB. - Calcular los excedentes de pesca.	Bajo	Falta de recursos económicos y humanos
Educativa	- Crear un plan nacional de las cualificaciones profesionales para la pesca. - Crear programas educativos prioritarios. - Crear profesorado de formación profesional. - Establecer medidas de equipamiento.	Muy bajo	Ausente

Fuente: elaboración propia

RADEMEYER, R.A., PLAGÁNYI, É.E., BUTTERWORTH, D.S. Tips and tricks in designing management procedures. ICES Journal of Marine Sciences. 64, 2007, pp. 618-625.

[1264] Véase el borrador original de MACFADYEN, G., HUNTINGTON, T. (2003) modificado por el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo de la Capacidad Humana del CAIP y el Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras (en su quinta reunión, celebrada en 2004). Human Capacity Building in Fisheries. Proyecto de informe al Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Poseidon Aquatic Resource Management Ltd., Lymington, Reino Unido.

7.6.2.6 Medidas de ordenación: implantación de un PAN y un POPA

7.6.2.6.1 Creación y actualización de un marco jurídico y normativo

Uno de los grandes retos lo constituye el incorporar a su derecho interno los instrumentos internacionales más relevantes en relación con la actividad marítima y pesquera del país. A continuación se muestra una propuesta de marco normativo necesario para establecer una política marítima y pesquera.

Cuadro 31. Instrumentos para la ordenación de la pesca en Guinea Bissau

Clasificación	Tipo de instrumentos internacionales recomendados
Instrumentos internacionales Vinculantes.	- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 - Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho Del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y la población de peces altamente migratorios. Conocido como Acuerdo de Nueva York de 1995. - Acuerdo de la FAO para promover el Cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar de 1993. Conocido como el Acuerdo de Cumplimiento de 1993. - Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Conocido como el Acuerdo MEP de 2009 de la FAO. En este caso, se entenderá vinculante cuando alcance las 25 ratificaciones para entrar en vigor. Mientras tanto, se puede considerar como un instrumento voluntario. - Convención sobre la Diversidad Biológica de 1992 (CDB 1992).
Instrumentos internacionales voluntarios.	- Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO de 1995. - Planes de Acción Nacional (PAI) para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre. - PAI para la conservación y ordenación de los tiburones. - PAI para la ordenación de la actividad pesquera. - PAI para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. - Las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en relación con la pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo: Resoluciones A/RES/44/225, de 22 de diciembre de 1989; A/RES/45/197, de 21 de diciembre de 1990; A/RES/46/215, de 20 de diciembre de 1991. - Las Resoluciones relacionadas con la pesca responsable: A/RES/59/25, de 17 de noviembre de 2004; A/RES/60/31, de 29 de noviembre de 2005; A/61/154, Informe del Secretario General, distribución general 14 de julio de 2006; A/RES/61/105, de 8 de diciembre de 2006; A/RES/62/177, de 18 de diciembre de 2007; A/RES/63/112, de 5 de diciembre de 2008 sobre la pesca sostenible; y A/RES/64/72, de 4 de diciembre de 2009. - Las Resoluciones relativas a los océanos y el Derecho del Mar: A/RES/59/24, de 17 de noviembre de 2004; A/RES/60/30, de 29 de noviembre de 2005; A/RES/61/222, de 20 de diciembre de 2006; A/RES/62/215, de 21 de diciembre de 2007; A/RES/63/111, de 5 de diciembre de 2008; y A/RES/64/71, de 4 de diciembre de 2009. - La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible de 2002 y su Plan de Aplicación (en especial el Capítulo 17).
Instrumentos internacionales en materia seguridad marítima y prevención de la contaminación marina.	- Convenio internacional para prevenir la contaminación producida por los buques (MARPOL 1973 y su Protocolo de 1978. Anexos I-VI). - Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS 1974/78 y el Protocolo de 1988). - Convenio internacional de formación, titulación y guardia para la gente del mar (STCW 78/95/2010 y su Código asociado). - Convenio internacional de líneas de carga (LL 1966 y el Protocolo de 1988). - Convenio internacional sobre el registro bruto de los buques (TONNAGE 1969). - Convenio internacional para prevenir los abordajes en el mar (COLREG 1972). - Convenio Internacional sobre dotación de la marina mercante (Convenio 147). - Convenio internacional para la gente del mar (Convenio OIT 2007). - Código de la OMI para la investigación de siniestros y accidentes marinos. - Autoevaluación para el cumplimiento por el Estado de abanderamiento. (Resolución de la OMI A.881 (21). - Convenio internacional de facilitación de formularios para el transporte marítimo (Convenio FAL). - Registro de asistencia a reuniones técnicas de la OMI. - Memorando de Entendimiento “ABUJA MOU”.
La seguridad como parte integrante de la ordenación pesquera.	- Convenio de Torremolinos y Protocolo de Torremolinos, 2002 (Marco jurídico internacional que se ocupa de la seguridad marítima de los barcos en el ámbito pesquero). - Normas de formación, titulación y guardia para el personal de los buques pesqueros (Convenio de Formación STCW-95F). - Código de Seguridad para Pescadores y Buques Pesqueros (Código FAO-OIT-OMI).

	- Directrices de aplicación voluntaria para el proyecto, la construcción y el equipo de buques pesqueros pequeños (Directrices FAO-OIT-OMI). - Documento de orientación sobre formación y titulación del personal de los buques pesqueros (FAO/OIT/OMI).
Instrumentos voluntarios de apoyo.	- FAO. Operaciones pesqueras. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 1. Roma, FAO, 1996, 26 pp. Dispone de 6 anexos. - FAO. Operaciones pesqueras. 1. Sistema de seguimiento de buques. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, No. 1, Supl. 1, Roma, FAO, 1998, 58 pp. - FAO. Enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies. Preparado por la Consulta Técnica sobre el Enfoque Precautorio para la Pesca de Captura. Lysekil, Suecia, 6-13 de junio de 1995. FAO, Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 2. Roma, FAO. 1995, 54 pp. - FAO. Enfoque precautorio de la pesca. Parte 1: Orientaciones para el enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies. FAO Documento Técnico de Pesca No. 350/1. Roma, FAO. 1995, 52 pp. - FAO. Enfoque precautorio de la pesca. Parte 2: Documentos técnicos. FAO Documentos técnicos de pesca No. 350/2. Roma, FAO. 1996, 210 pp. - FAO. Integración de la pesca en la ordenación de la zona costera. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 3. Roma, FAO, 1996, 17 pp. - FAO. Ordenación pesquera. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 4. Roma, FAO. 1997, 82 pp. - FAO. Ordenación pesquera. 1. Conservación y ordenación del tiburón. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 1. Roma. FAO. 2001, 66 pp. - FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 2. Roma, FAO. 2003, 133 pp. - FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. 2.1 Mejores prácticas en la modelación de ecosistemas para contribuir a un enfoque ecosistémico en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 2, Add. 1. Roma, FAO. 2008. - FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No 4, Supl. 2, Add. 2. Roma, FAO. 2010, 94 pp. - FAO. Ordenación pesquera. 3. Ordenación de la capacidad de pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 3, Roma, FAO. 2013, 121 pp. - FAO. La ordenación pesquera. 4. Las áreas marinas protegidas y la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. N.° 4, Supl. 4, Roma, FAO. 2012, 220 pp. - FAO. La pesca continental. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 6. Roma, FAO, 1997, 36 pp. - FAO. Utilización responsable del pescado. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 7. Roma, FAO, 1998, 33 pp. - FAO. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 8. Roma, FAO, 2000, 68 pp. - FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 10. Roma, FAO. 2006, 89 pp. - FAO. Comercio pesquero responsable. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 11. Roma, FAO. 2009, 25 pp. - FAO. Intercambio de información y conocimientos. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 12. Roma, FAO. 2009, 107 pp.
Legislación regional.	- Organizaciones Regionales de Pesca (ORP). - Acuerdos y compromisos regionales.

Fuente: elaboración propia

7.6.2.6.2 Medidas para un Plan de Acción Nacional (PAN)

De acuerdo con la CONVEMAR, Guinea Bissau debe reconocer y aplicar determinados instrumentos internacionales para que llevar a la práctica las normas pertinentes del derecho internacional a fin de prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR. Con carácter prioritario debe aplicar de manera efectiva los preceptos esenciales de dicha Convención, así como el Acuerdo de Nueva York de 1995 y el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993. Por ejemplo, este país tiene nacionales con barcos fletados que pescan en alta mar en pesquerías que no están reglamentadas por una organización regional de ordenación pesquera competente, por lo que debe cumplir en su totalidad las obligaciones contraídas en virtud de la Parte VII de la CONVEMAR y adoptar, en relación con sus nacionales, las medidas necesarias para conservar los recursos vivos de alta mar. Por otra parte, también debería aplicar de manera plena y efectiva el Código de Conducta, los dos PAI más importantes: el

PAI-INDNR y el PAI-Capacidad, así como el Acuerdo de medidas del Estado rector del puerto de 2009. Para ello, necesita elaborar y aplicar un plan de acción nacional (PAN) de acuerdo con los requerimientos de la FAO.

En primer lugar, el párrafo 19 del PAI-Capacidad pide a los Estados que elaboren, apliquen y sigan de cerca los planes de acción nacionales para la ordenación de la capacidad pesquera. La función principal de un PAI-Capacidad es diseñar una estrategia para afrontar la sobrecapacidad en la pesca. Esto incluye medidas para evitar que se cree sobrecapacidad y para determinar y reducir cualquier sobrecapacidad que exista ya en las pesquerías nacionales.

En segundo lugar, el PAI-INDNR pide a todos los Estados que elaboren y adopten, antes de transcurridos tres años después de la adopción de este PAI, es decir, no más tarde de marzo de 2004, un PAN para alcanzar los objetivos del citado PAI-INDNR, aplicando plenamente sus disposiciones como parte integrante de sus programas de ordenación de la pesca. Tal como prevé el párrafo 26, al menos cada cuatro años a partir de la aprobación de sus PAN, los Estados deben examinar su aplicación con objeto de determinar estrategias rentables para aumentar su eficacia y tener presentes sus obligaciones relativas a la presentación de informes a la FAO con arreglo a lo previsto en la Parte VII del mismo. A pesar de que cada Estado es libre de formular su PAN, una forma de organizarlo es a través del esquema del PAI-INDNR, utilizando apartados como “responsabilidades de todos los Estados”, “responsabilidades como Estado del pabellón”, “medidas relativas a los Estados ribereños” o “medidas del Estado rector del puerto”. En definitiva, el formato podría ser el que se recomienda en los apartados 10.2, 10.3 y 11 de las orientaciones de la FAO para la implementación de los PAN.

En tercer lugar, el Comité de la FAO recomendó en 2008 que la Secretaría de la CPACO facilitara la formulación de Planes de Acción Regionales para combatir la pesca INDNR. Sin embargo, Guinea Bissau no tiene implantado de manera efectiva dicho PAN, por lo que debería incluir las medidas para llevar a cabo la iniciativa adoptada por la CPACO, con objeto de combatir la pesca INDNR. De este modo, debería fomentar la participación de todas las partes interesadas, incluidas la industria, las CPL y las organizaciones no gubernamentales, y velar por la coordinación interna de sus actividades nacionales encaminadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR.

En cuarto lugar, para que el PAI-INDNR resulte efectivo, todos los Estados costeros de África Occidental, deberían aplicarlo de forma directa, coordinando sus actividades y cooperando a través de la CPACO, siempre y cuando asumiera competencias de ordenación pesquera. O por medio de la FAO, en caso de no ser posible las dos opciones anteriores. En este sentido, resultaría exitosa la aplicación por los Estados costeros de África Occidental y/o el órgano regional CPACO, intercambiar datos e información, a ser posible en formato normalizado, procedentes de los registros de los barcos a los que se hayan dado autorización para pescar, respetando cualesquiera normas de confidencialidad pertinentes; colaborar en la recopilación y gestión de todos los datos e información pertinente relacionada con la pesca; permitir y propiciar que los encargados de administrar el SCV cumplan las normas pertinentes y colaboren en la investigación sobre la pesca INDNR. Conforme al Artículo VI del Acuerdo de Cumplimiento, los demás Estados del pabellón deberían poner a disposición de la FAO, y cuando proceda, de otros Estados y de los órganos regionales CPACO y CSRP, información sobre los barcos que han sido suprimidos en sus registros o cuya autorización para pescar ha sido cancelada y las razones de ello. Estos Estados deberían examinar la posibilidad de concretar acuerdos o arreglos entre si y cooperar de otras formas para hacer cumplir las leyes aplicables y las medidas de conservación y ordenación aprobadas a nivel nacional y regional.

En quinto lugar, facilitar la participación de las partes interesadas en la lucha contra la pesca INDNR, por lo que se debe tener presente los factores que afectan a todo tipo de pesca.

Estos Estados deberían adoptar medidas tomando como base la responsabilidad principal como Estados del pabellón y recurrir a todas las normas disponibles sobre jurisdicción conforme al derecho internacional, incluidas las medidas relativas al Estado rector del puerto, al Estado ribereño y las relacionadas con el mercado, velando para que los nacionales no practiquen la pesca INDNR. Por tanto, el PAN debería tener en cuenta todas las repercusiones económicas, sociales y ecológicas de la pesca INDNR.

En cuanto a la responsabilidad como Estado del pabellón este país juega un papel esencial en la aplicación del PAI-INDNR. La inscripción en el registro del buque es una manera de otorgar la nacionalidad a un barco de pesca. Para ello, lo primero es velar por ese buque con derecho de enarbolar su pabellón, no realice ni apoye la pesca INDNR. Además, también está el registro de buques pesqueros, contemplado en el Acuerdo de Cumplimiento, relativo al registro de buques autorizados a enarbolar el pabellón del país y a la distribución de información.[1265] A su vez, en la pesca en alta mar, el registro puede contener también información relativa a barcos no autorizadas. Por tanto, este país debería adoptar medidas para velar que no se permita pescar a ningún barco, a no ser que esté autorizado a pescar en alta mar conforme al derecho internacional, en particular, los derechos y deberes establecidos en los artículos 116 y 117 de la CONVEMAR, o de conformidad con la legislación nacional dentro de las zonas de jurisdicción nacional.

Por otra parte, cuando se conceda a un barco una autorización para pescar, el Estado debería asegurarse de que no se practique la pesca en sus aguas sin una autorización de pesca concedida por el Estado del pabellón. El PAI reafirma la responsabilidad a los Estados del pabellón para que exijan a sus buques la autorización expresa antes de pescar en cualquier área marítima.[1266] En cuanto a las medidas a adoptar en calidad de Estado ribereño, en el ejercicio de sus derechos de soberanía para explotar y administrar los recursos marinos dentro de su jurisdicción, debería aplicar medidas para combatir la pesca INDNR en su ZEE.[1267]

En sexto lugar, la legislación nacional de Guinea Bissau debería abordar de forma efectiva todos los aspectos de la pesca INDNR y ocuparse, entre otras cosas, de las normas en materia de prueba así como de su aceptabilidad. De acuerdo con la CONVEMAR debería tomar las medidas comentadas en los párrafos anteriores y adoptar las que sean compatibles con el derecho internacional respecto de los barcos sin nacionalidad que naveguen en alta mar practicando la pesca INDNR, y velar por que el rigor de las sanciones impuestas a la pesca

[1265] Vid. Artículos IV y VI del Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993. Además, el PAI-INDNR establece que cada registro de embarcaciones pesqueras de Estados del pabellón debería incluir, para las embarcaciones autorizadas a pescar en alta mar, la información conforme al Acuerdo de Cumplimiento de la FAO e información adicional sobre los nombres anteriores de la embarcación, datos personales de los operadores, propietarios beneficiarios, historial de la propiedad de la embarcación y dimensiones de la embarcación. Cuando sea posible, deberá establecerse el vínculo entre el historial de la propiedad de un buque y el historial de no cumplimiento de esa embarcación en un nivel nacional, regional o global.

[1266] En los párrafos 46 y 47, el PAI sugiere un amplio rango de información, términos y condiciones a ser incorporados en una autorización, desde los ítems normalizados como el nombre de la embarcación, las especies, las artes autorizadas, la duración, hasta términos y condiciones más «modernos» relativos a sistemas de localización de embarcaciones (SCV), informes de capturas, informes de trasbordo, y aquellos generados bajo acuerdos aplicables al Estado del pabellón.

[1267] Entre las medidas que debería estudiar, de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional, y en la medida de lo posible, estarían: el seguimiento, control y vigilancia efectivos de las actividades pesqueras en la zona económica exclusiva; la cooperación y el intercambio de información con los Estados ribereños vecinos y con organizaciones regionales CPACO y CSRP; asegurarse de que ninguna embarcación emprenda actividades pesqueras dentro de sus aguas sin una autorización válida para pescar; asegurarse de que sólo se concede una autorización para pescar si la embarcación en cuestión está inscrita en un registro de embarcaciones; asegurarse de que toda embarcación que pesca en sus aguas mantenga un diario de abordo en el que se registran sus actividades pesqueras, cuando proceda; asegurarse de que el transbordo en el mar o la elaboración de pescado y productos pesqueros en sus aguas se realiza con previa autorización, o de conformidad con los reglamentos de ordenación apropiados; regular el acceso a la pesca en sus aguas de manera que contribuya a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR; y evitar que se otorguen licencias de pesca en aguas de su jurisdicción a embarcaciones de pesca que tengan un historial de pesca INDN.

INDNR por barcos bajo su jurisdicción sea suficiente para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR y para privar a los infractores de los beneficios derivados de este tipo de pesca.

En séptimo y último lugar, Guinea Bissau presenta necesidades especiales como país en desarrollo, ya que se encuentra entre los que más sufren los efectos negativos de la pesca INDNR en la zona. En los párrafos 85 y 86 del PAI-INDNR, se pide a los Estados, con el apoyo de la FAO y de las instituciones financieras internacionales, que apoyen la formación y creación de capacidades y examinen la posibilidad de prestar asistencia financiera, técnica y de otro tipo a países en desarrollo como Guinea Bissau para que puedan cumplir los compromisos contraídos en virtud del PAI-INDNR y las obligaciones dimanantes del derecho internacional. Dicha asistencia debería estar orientada a ayudar a este país para elaborar y aplicar su PAN.[1268] Además, las orientaciones técnicas de la FAO tienen como objetivo ofrecer asesoramiento sobre la aplicación del PAI-INDNR.[1269]

A continuación se muestra una propuesta de PAN para Guinea Bissau.

Cuadro 32. Propuesta de Plan de Acción Nacional (PAN)

A Guinea Bissau, en cuanto responsable como Estado del pabellón, Estado ribereño y Estado rector del puerto, se le recomienda integrar en su ordenamiento jurídico interno un Plan de Acción Nacional (PAN) en cumplimiento de la CONVEMAR de 1982; el Acuerdo de Nueva York de 1995; el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993; el CCPR de 1995; el PAI-INDNR; el PAI-Capacidad; y el Acuerdo del Estado rector del puerto destinado a combatir la pesca INDNR de 2009. Sin embargo, a pesar de que puede formular el PAN que mejor considere que corresponde a su situación particular, una propuesta para organizarlo es seguir el esquema del PAI-INDNR de la FAO ya comentado.[1270]

En conclusión, se recomienda un formato adaptado de PAN para Guinea Bissau con la siguiente estructura.

1. Responsabilidad general

- Adherirse como parte y aplicar los instrumentos internacionales siguientes: La Convención de 1982; el Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993; Acuerdo de Nueva York de Naciones Unidas de 1995; Código de Conducta para la Pesca responsable de la FAO de 1995; el PAI-INDNR y el PAI-Capacidad.

[1268] La Asamblea General de las NU ha pedido a sus miembros que presten asistencia a los Estados en desarrollo para que mejoren las actividades de seguimiento y control de la pesca y la observancia de los reglamentos. Véase la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 55/8, adoptada el 30 de octubre de 2000.

[1269] Vid. Referencia a la aplicación del Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. No. 9. Roma, FAO, 2002. Entre los ejemplos de otras iniciativas de la FAO para ayudar a los Estados en desarrollo en sus esfuerzos por prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR figura el programa interregional de asistencia a los países en desarrollo para la aplicación del Código de Conducta (Subprograma C: asistencia para incrementar la capacidad de seguimiento, control y vigilancia. Este programa se ha llevado a cabo desde 1998 dentro del Programa de cooperación FAO/Gobierno de Noruega. En 1998 se celebraron seminarios y cursos de capacitación regionales de SCV en Kuala Lumpur y Kuala Terengganu (Malaysia), para los países de Asia meridional y sudoriental; en 1999 en Muscat (Sultanía de Omán) para países donde el Océano Índico noroccidental; en 2000, en Songkhla (Tailandia) para países de Asia sudoriental. Este programa fue precedido por el Programa de asesoramiento sobre ordenación y legislación pesqueras, financiado también por Noruega, en el que se ofreció asesoramiento y asistencia sobre cuestiones que, en la actualidad, estarían incluidas en el PAI-INDNR. Además, la FAO tiene también previsto un conjunto adicional de actividades complementarias que se refuerzan mutuamente en el marco del programa FISHCODE, que tratan de resolver el problema de la pesca INDNR en un amplio frente. Entre las iniciativas propuestas, sujetas a la disponibilidad de financiación suficiente, figura un taller de Estados que mantienen registros abiertos, la participación en los esfuerzos de unificar los requisitos de certificación y documentación relativos a las pesquerías y ulteriores análisis de los factores que contribuyen a la pesca INDNR. Puede verse más información sobre los proyectos de la FAO relacionados con la pesca, algunos de los cuales tratan al menos en parte de prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, en http://www.fao.org/fi/projects/projects.asp.

[1270] La elaboración del plan de acción nacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, tiene su reconocimiento explícito en el párrafo 25 del PAI-INDNR. A su vez, el párrafo 87 del PAI-INDNR establece que los Estados y las OROP deberían presentar a la FAO informes sobre los progresos conseguidos en la aplicación del PAI-INDNR y sus respectivos PAN como parte de su presentación bienal de informes a la FAO acerca del Código de Conducta. Vid. AGNEW, D.J. The illegal and unregulated fishery for austromerluza in the Southern Ocean, and the CCRVMA Catch Documentation Scheme. Marine Policy, 24: 2010, pp. 361-374; AQORAU, T. Illegal fishing and fisheries law enforcement in Small Island developing States: The Pacific Islands experience. International Journal of Marine and Coastal Law, 15(1): 2000, pp. 37-64; y AQORAU, T. Illegal, unreported and unregulated fishing: considerations for developing countries. Texto perteneciente a la serie de documentos preparados para la Consulta de expertos sobre la pesca ilegal, no declarada y reglamentada organizada por el Gobierno de Australia en cooperación con la FAO. Sídney, Australia, 15-19 de mayo de 2000.

- Ratificar y aplicar los Convenios internacionales SOLAS, MARPOL, STCW y su Código asociado; STCW-F; LL; COLREG; ILO 2007; e ILO núm. 147.
- Formar parte de ARUSA MOU.
- Examinar las leyes, reglamentos y prácticas nacionales relativas a la pesca INDNR.
- Adoptar medidas para acomodar las leyes y reglamentos nacionales a las normas internacionales.
- Adoptar medidas para mejorar el control del Estado sobre los nacionales.
- Establecer medidas sobre las embarcaciones sin nacionalidad que practican la pesca INDNR.
- Adoptar medidas para mejorar y potenciar el seguimiento, control y vigilancia (SCV).
- Cooperar para reforzar la actuación de las organizaciones regionales CPACO y CSRP en la medida necesaria para la conservación y ordenación coordinada de las poblaciones de peces.
- Adoptar medidas que convenzan a sus nacionales a que renuncien a prácticas como el cambio de pabellón o el registro inicial de nuevas embarcaciones en Estados que, menoscaben la eficacia de las medidas de conservación y ordenación adoptadas por Guinea Bissau.
- Velar por que los nacionales sean conscientes de los efectos de la pesca INDNR y desalentar la práctica de actividades comerciales con quienes practican ese tipo de pesca.
- Considerar la posibilidad de participar en la red internacional para la cooperación y coordinación de las actividades de seguimiento, control y vigilancia relacionadas con la pesca.

2. Estructura general del plan de acción
- Metas y objetivos.
- Una evaluación de la situación en terreno.
- Una serie de medidas a adoptar.
- Prioridades.
- Una indicación de los recursos humanos y financieros necesarios y de la forma en que se conseguirán.
- Responsabilidad para la coordinación, comunicación y adopción de decisiones.
- Asignación de funciones y responsabilidades a las personas y/o instituciones decisivas.
- Establecimiento de plazos para las principales actividades.
- Especificación de los resultados esperados incluyendo indicadores para cada resultado.
- Seguimiento de la ejecución.
- Disposiciones para el examen y la revisión.
- Delimitar las responsabilidades como Estado del pabellón, Estado ribereño y Estado rector del puerto.

3. Responsabilidad como Estado del pabellón

3.1. Crear un sistema de registro de las embarcaciones de pesca industrial y de embarcaciones extranjeras
- Obligar a registrarse al mayor número posible de embarcaciones.
- Controlar las embarcaciones antes de su inclusión en el registro.
- Coordinar las actividades de los organismos competentes que participan en el proceso de registro.
- Evitar que los acuerdos de fletamento den lugar a actividades de pesca INDNR.
- Adoptar medidas admvas para presentar a la FAO datos sobre los barcos que pescan en alta mar.

3.2. Adoptar medidas que conlleven el obtener una autorización para pescar antes de iniciar la actividad pesquera
- Evitar matricular barcos con antecedentes de pesca INDNR o haber cambiado repetidamente de pabellón.
- Prohibir a los barcos que pesquen sin autorización y conceder dicha autorización solo a las embarcaciones matriculadas en Guinea Bissau y anotadas en su registro de embarcaciones pesqueras.
- Los barcos no deben pescar en alta mar, mientras no tengan con una autorización concedida por Guinea Bissau como Estado del pabellón.
- Evitar conceder estas autorizaciones si no se puede garantizar que la embarcación no menoscabará las medidas de conservación y ordenación de la pesca que se aplican en la zona de alta mar en que realice sus operaciones dicha embarcación.

3.3. Adoptar medidas de control de los trasbordos y controlar los barcos de transporte y de apoyo
- Cuando se identifique un barco que practica la pesca INDNR, evitar que el resto de sus embarcaciones transborden pescado de ese barco.
- Controlar el proceso de transbordo y prohibir el transbordo de pescado en el mar.
- Exigir la autorización previa para el transbordo de pescado en el mar y obligar a los barcos a que comuniquen la información señalada en el párrafo 49 del PAI-INDNR.

3.4. Adoptar medidas de seguimiento, control y vigilancia
- Localizar las embarcaciones de pesca y sus actividades.
- Mejorar la vigilancia en el mar, mediante acuerdos de embarque e inspección en alta mar.

- Establecer un marcado adecuado de las embarcaciones y los artes y aparejos de pesca.
- Adoptar sanciones graves para la pesca INDNR.
- Cuando no se puedan supervisar las actividades pesqueras de las embarcaciones en alta mar, considerar la posibilidad de autorizar a otros Estados a embarcar e inspeccionar dichas embarcaciones en su nombre.

4. Responsabilidades como Estado ribereño

4.1. Adoptar medidas que obliguen en calidad de Estado ribereño a combatir la pesca INDNR realizada en aguas sometidas bajo su jurisdicción nacional

- Conocer la posición de todos los barcos que pescan en aguas bajo su jurisdicción.
- Aplicar instrumentos que ayuden a localizar a los barcos, como el registro de posición por radio y el mantenimiento de los diarios de a bordo donde se registra la posición de los barcos.
- Enrolar observadores a bordo de los barcos de pesca que supervisen la posición de los barcos y observen las operaciones de pesca.
- Mantener supervisiones periódicas en zonas donde suele haber barcos pescando.
- Introducir el uso de VMS para los barcos que pesquen en aguas bajo la jurisdicción del país.
- Determinar las capturas que cada barco pesca en las aguas bajo la jurisdicción del país.
- Establecer la obligación de que los barcos informen sobre sus actividades de pesca a intervalos periódicos como condición para recibir la autorización para pescar, y registrar las capturas en los diarios de a bordo.
- Verificar los datos comunicados y sancionar la ausencia de información o la presentación de datos erróneos. Para ello, hacer inspecciones en puerto y utilizar observadores a bordo de los barcos.
- Definir y marcar en las cartas de navegación las aguas bajo la jurisdicción del país.

4.2. Adoptar medidas para combatir la pesca INDNR practicada por barcos extranjeros en aguas nacionales

- Controlar el acceso de los barcos extranjeros a las pesquerías del país.
- Evitar conceder acceso a barcos con historial de pesca INDNR.
- Antes de permitir pescar a un barco matriculado en otro Estado, comprobar que el barco posee de su Estado de pabellón autorización para pescar en aguas que están más allá de la jurisdicción del Estado del pabellón.
- Los barcos extranjeros no serán autorizados a pescar mientras no tengan una petición en ese sentido.
- Tener un registro de barcos extranjeros autorizados a pescar en aguas bajo la jurisdicción del país.
- Obligar a que los barcos extranjeros que tengan permitido el acceso a las pesquerías utilizar VMS.
- Obligar a las embarcaciones extranjeras a tener a bordo observadores nacionales.

4.3. Establecer cooperación con otros Estados ribereños para combatir la pesca INDNR

- Los Estados ribereños de la región de África Occidental deberían considerar la ventaja de establecer normas comunes o conjuntas para el acceso a las pesquerías.

5. Responsabilidades como Estado rector del puerto

5.1. Adoptar medidas relativas al Estado rector del puerto para combatir la pesca INDNR

- Exigir que los barcos de pesca extranjeros soliciten acceso a puerto, y presenten como mínimo la documentación establecida para vello en el PAI-INDNR.[1271] Y que otros barcos extranjeros que participan en actividades relacionadas con la pesca, en particular los barcos de transporte, presenten datos semejantes antes de la entrada en sus puertos.
- Adoptar medidas de la inspección a los barcos de pesca extranjeros en los puertos del país.
- Conceder a los barcos extranjeros el acceso a sus puertos solo cuando tenga la capacidad de efectuar las inspecciones de dichos barcos.[1272]

[1271] El PAI-INDNR establece que los barcos extranjeros deberán presentar como mínimo: una comunicación de su entrada en el puerto, con razonable anticipación; copia de su autorización para pescar; e información detallada sobre su viaje de pesca y las cantidades de pescado que llevan a bordo.

[1272] El PAI-INDNR dice al respecto que durante estas inspecciones, se debería recoger al menos la información, que debería ser facilitada al Estado del pabellón y, cuando convenga, a la ORP pertinente: (a) el Estado del pabellón del barco y datos de su identificación; nombre, nacionalidad y antecedentes del capitán de la embarcación y el patrón de pesca; aparejo de pesca; capturas a bordo, con indicación de la procedencia, especies, forma y cantidad; cuando proceda, otra información exigida por las OROP o por otros acuerdos internacionales, y la captura total desembarcada y transbordada; (b) si un Estado tiene motivos razonables para sospechar que una embarcación que se encuentra en uno de sus puertos ha realizado o respaldado la pesca INDNR, el Estado rector del puerto deberá: negar a la embarcación el permiso para desembarcar o transbordar pescado en su puerto; informar inmediatamente al Estado del pabellón, y si la supuesta pesca INDNR puede haber tenido lugar en aguas sometidas a la jurisdicción de otro Estado o en aguas que son competencia de una OROP, informar también inmediatamente al Estado y a la OROP.

- Adoptar medidas si aparecen pruebas que indiquen que un barco extranjero que se encuentra en puerto ha practicado la pesca INDNR, incluida la prohibición de desembarcar o transbordar el pescado en puerto.
- Conducir a puerto a los barcos extranjeros que estén practicando la pesca INDNR.
- Si la supuesta pesca INDNR pudo haber tenido lugar en aguas bajo la jurisdicción del Estado rector del puerto de Guinea Bissau, éste ejercerá su jurisdicción en cuanto Estado ribereño para investigar y, en su caso, procesar y sancionar a los responsables de la pesca INDNR. Sin embargo, si esta supuesta pesca INDNR pudo haber tenido lugar en aguas más allá de la jurisdicción del Estado rector del puerto, éste podrá adoptar medidas contra la embarcación y sus armadores con consentimiento o a petición del Estado del pabellón.

5.2. Mantener cooperación con otros Estados del puerto para combatir la pesca INDNR

- En cooperación y a través de la CPACO y/o la CSRP, adoptar planes para evitar los desembarques y transbordo de pescado capturado mediante la pesca INDNR.
- En colaboración con la CPACO y/o la CRP reforzar los planes para considerar la pesca de los países no miembros adoptando una presunción contra los desembarques de las embarcaciones de países no miembros identificados como embarcaciones que practican la pesca.

6. Actuaciones comerciales convenidas internacionalmente

- Implantar la Norma ISO 22000.
- Formular medidas comerciales convenidas internacionalmente para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, y aplicarlas conforme a los principios, derechos y obligaciones establecidos por la OMC.
- Para ayudar a Guinea Bissau a poner en práctica este compromiso, las ORP deberían adoptar y reforzar los actuales planes de certificación y documentación comercial.
- Promulgar la legislación en virtud de la cual las transacciones comerciales o el comercio de pescado o productos pesqueros derivados de la pesca INDNR constituyan una infracción.
- Mantener la transparencia en el mercado para determinar la procedencia del pescado.

7. Aplicación del PAI-INDNR por medio de la CPACO y/o la CSRP

- Reformar y fortalecer la capacidad institucional de la CPACO y/o CSRP para que adopten competencias en ordenación pesquera y cuenten con los recursos necesarios para realizar funciones en materia de ordenación.
- Reforzar el seguimiento, control y vigilancia común de los espacios pesqueros de los países ribereños de África Occidental.[1273]
- Abordar planes comunes de documentación y certificación de la pesca.
- Establecer medidas comunes para regular acuerdos de fletamento.
- Abordar el problema de la pesca INDNR de países no miembros.
- Formalizar la cooperación entre la CPACO y/o la CSRP con otras organizaciones internacionales.
- Actuar como centro para mejorar la recogida y difusión de información sobre los barcos que practican la pesca INDNR.[1274]
- Responder como lugares donde se armonicen los sistemas SCV utilizados.[1275]
- Tratar de establecer planes de embarque e inspección de los barcos de pesca en alta mar, tal como se prevé en el párrafo 80.8 del PAI-INDNR.
- Tratar de establecer sistemas sobre medidas relativas al Estado rector del puerto en cuanto a barcos de pesca.

[1273] Para ayudar a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, la CPACO y/o CSRP deberían: recopilar y difundir información relativa a la pesca INDNR; identificar las embarcaciones que practican la pesca INDNR y coordinar las medidas contra ellas; identificar los Estados cuyas embarcaciones practican la pesca INDNR e instar a dichos Estados a que rectifiquen ese comportamiento; pedir a sus miembros que adopten medidas contra las embarcaciones sin nacionalidad que pescan en la región pertinente; adoptar normas para evitar que los acuerdos de fletamento den lugar a la pesca INDNR; adoptar planes de inspección en puerto, restricciones al transbordo en el mar y planes en los que se acepte la presunción de que el pescado capturado por embarcaciones de países no miembros en la región pertinente no puede desembarcarse en los puertos de los miembros; adoptar planes de certificación de las capturas y/o documentación comercial, y adoptar otras medidas comerciales para combatir la pesca INDNR.

[1274] Por ejemplo, la CPACO y/o CSRP podrían preparar listas de embarcaciones de las que se cree que han participado en la pesca INDNR, así como de todas las embarcaciones que pesquen en las zonas que son de su competencia, y elaborar bases de datos de información referente a las infracciones pesqueras y los correspondientes procesamientos.

[1275] Según el PAI-INDNR, a través de la CPACO y/o CSRP los Estados ribereños pueden tratar de establecer formatos comunes para la presentación de datos, mecanismos y normas de intercambio de información para mantener la integridad técnica de los sistemas SCV; y crear receptores neutros de datos SCV para ayudar a conservar el carácter confidencial de la información exclusiva, al mismo tiempo que se facilita el intercambio de información necesaria para un SCV eficaz.

8. Necesidades especiales en cuanto país en desarrollo
- Participar y obtener ayuda a través de mecanismos multilaterales.
- Obtener asistencia bilateral.

Fuente: elaboración propia a partir del PAI-INDNR de la FAO

7.6.2.6.3 Medidas para un Plan de Ordenación Pesquera Adaptativa (POPA)

El PAN trata de cubrir fundamentalmente las necesidades de Guinea Bissau en cuanto a su responsabilidad externa en materia de conservación de los recursos migratorios y transzonales de la ZEE y resolver sus problemas en cuanto a la pesca INDNR en todos sus espacios marítimos, así como llevar un registro oficial de buques de pesca industrial y de las embarcaciones de pesca comercial de los países vecinos que pescan en el país. Sin embargo, una gran parte de sus responsabilidades quedaría desatendida si no se establecen medidas de ordenación pesquera que tengan por finalidad ordenar los espacios marítimos del mar territorial y las aguas interiores, en relación a la ordenación de la pesca artesanal. Un plan de ordenación en este sentido tendría un enfoque basado en el paradigma de la gestión de los recursos, incluyendo aspectos del enfoque de ecosistemas. La finalidad de este plan tiene su fundamento en el análisis realizado en el capítulo V. El soporte jurídico esencial de este modelo de ordenación tiene como referencia los artículos 7 y 8 del Código de Conducta.

En los últimos años, cabe recordar la existencia de un especial interés en hacer el cambio de una ordenación pesquera basada en pesquerías mono-específicas, a una ordenación con una orientación a pesquerías multiespecíficas. Sin embargo, ante la dificultad de plantear una ordenación basada en el EEP, lograr un uso sostenible a largo plazo de los recursos en el país requiere, por lo menos, plantear un enfoque proactivo, en lugar de una actividad reactiva que suele ser la práctica más común. Por tanto, se deberían optimizar los beneficios para cada pesquería, donde las metas de ordenación pesquera puedan dividirse y partir de las seis dimensiones analizadas en este capítulo.

El PAI-Capacidad constituye un elemento de conservación y ordenación sostenible de la pesca, y el objetivo era que Guinea Bissau y la CPACO alcanzaran para 2003, pero no más tarde del 2005, una ordenación eficiente, equitativa y transparente de la capacidad pesquera. Dicho objetivo no se ha llegado a cumplir, ni por Guinea Bissau ni por la ORP. En su parte tercera, el PAI establece unas medidas urgentes que encajan en la mayor parte con las necesidades detectadas en la pesca de Guinea Bissau. Para ello, este país deberá examinar la conveniencia de participar en los acuerdos internacionales relativos a la ordenación de la capacidad pesquera. Conforme a la sección II del PAI, Guinea Bissau deberá elaborar, aplicar y seguir de cerca el plan para la ordenación de la capacidad pesquera, teniendo en cuenta el efecto de los distintos sistemas de ordenación de los recursos en la capacidad pesquera. Así, este país tendría que haber elaborado, adoptado y publicado, para finales del 2002, el plan nacional para la ordenación de la capacidad pesquera, prestando especial atención a las necesidades socioeconómicas que incluyan el examen de fuentes alternativas de empleo y medios de vida para las comunidades de pescadores que tuvieran que cargar con el peso de la reducción de la capacidad pesquera. Sin embargo, este país carece de un PAI-Capacidad. Por tanto, tomando como referencia el párrafo 7.3.3 del CCPR se diseña una propuesta de plan de ordenación pesquera adaptativa, en base a los antecedentes ya estudiados.[1276]

[1276] El plan de ordenación pesquera abarcará la gestión de toda la pesca de bajura y mantendrá una estructura coherente con la situación actual de la pesca en el país, cuyas partes principales serán las siguientes: unas disposiciones introductorias; las medidas generales y los principios, metas, objetivos, recursos y estrategia el plan de ordenación; la forma de realizar los registros de flota, licencias, tripulaciones, títulos y certificaciones, y las formas de derecho de acceso a los recursos; delimitación de las zonas pesca y detalle del esfuerzo repartido a cada zona; las medidas técnicas para una pesca responsable: artes y aparejos; medidas de selectividad; formas y características de balizamiento de artes y aparejos; y restricciones a espacios y tiempos; medidas sobre el control del esfuerzo de pesca y captura en la pesca responsable; planes de renovación de

Otros aspectos a abordar en este plan de ordenación son los relacionados con la ordenación pesquera basada en la comunidad, la seguridad como parte integrante de la ordenación pesquera, la pobreza y la dimensión humana como parte en la elaboración de las estrategias y medidas de ordenación. No obstante, todos estos aspectos fueron analizados en los capítulos V y VI, por lo que tan solo queda mostrar en el siguiente cuadro un modelo de plan de ordenación pesquera adaptativa (POPA) para la pesca artesanal.

Cuadro 33. Propuesta de Plan de Ordenación Pesquera Adaptativa (POPA)

1. Disposiciones introductorias

1.1. Introducción
- o Título.
- o Antecedentes relativos a la pesca y la ordenación.
- o Ámbito de aplicación: zonas, jurisdicción y límites del ecosistema en que operará la pesquería.
- o Introducción e interpretación.
- o Política de pesca y perfil del país.
- o Resumen ejecutivo.
- o Definiciones y glosario.

1.2. Adopción de decisiones y comunicación
- o Proceso de consulta que culminó con la elaboración del plan.
- o Normas acordadas previamente para la aplicación de las medidas de ordenación.
- o Detalles de cualquier actividad prevista de instrucción y capacitación de las partes interesada.
- o Estrategia de comunicación.

2. Medidas generales y objetivos

2.1. Medidas generales
- o Perfil de la industria pesquera: panorama de las pesquerías, la industria, enlaces intersectoriales, etc.
- o Proceso de planificación pesquera.
- o Legislación pesquera aplicable.
- o Acuerdos pesqueros regionales.
- o Marco organizacional.
- o Descripción de los recursos pesqueros.
- o Descripción de las pesquerías y el ecosistema.
- o Descripción de las actividades pesqueras.
- o Descripción del tipo de flotas o de las categorías de pesca.
- o Problemas de las pesquerías.
- o Aspectos sociales, económicos e institucionales.
- o Beneficios sociales y económicos, tanto para el presente como el futuro.
- o Descripción de las partes interesadas y sus intereses.
- o Descripción de los otros usuarios del ecosistema, y especialmente de las actividades que pudieran tener los efectos más importantes y mecanismos de los procesos de coordinación y de consulta.
- o Detalles del proceso de adopción de decisiones, con inclusión de los participantes reconocidos.

2.2. Objetivos
- o Principios orientadores.
- o Metas.
- o Objetivos de ordenación de acuerdo con la ley de pesca del país.
- o Objetivos operativos y criterios de desempeño (sociales, económicos, tecnológicos, ecológicos….).
- o Recursos.
- o Estrategia de ordenación.

3. Registros y derechos de acceso

3.1. Registros
- o Registro de matrícula de embarcaciones de pesca.
- o Registro de licencias de pesca.

flota y artes y aparejos; actuaciones en materia de seguridad marítima, formación y asociacionismo como parte integrante de la ordenación; abordar los temas relativos a la investigación, uso de la información científica y cuestiones ecológicas; y regular la forma de valuación de la ordenación, el examen periódico, y las medidas de seguimiento, control y vigilancia.

- Registro de tripulaciones.
- Registro de titulaciones y certificaciones profesionales de pesca.

3.2 Derechos de acceso
- Tipos de derechos de acceso (licencias de pesca).
- Embarcaciones autorizadas a pescar en el ámbito del plan.
- Cancelación de los derechos de acceso.
- Transferencia de los derechos de acceso.
- Expiración de los derechos de acceso.

4. Delimitación de las zonas de pesca y de esfuerzo por zonas

4.1. La zona económica exclusiva
- Descripción, delimitación cartográfica y desarrollo de las pesquerías.
- Ordenación y ejecución para pesquerías específicas.

4.2. El mar territorial y aguas interiores
- Descripción, delimitación cartográfica y desarrollo de las pesquerías.
- Ordenación y ejecución para pesquerías específicas (una para cada pesquería).

5. Medidas técnicas en la pesca responsable

5.1. Regulación de artes y aparejos
- Artes de enmalle.
- Artes de Cerco.
- Artes de arrastre.
- Palangres de superficie y de fondo.
- Líneas.
- Nasas.
- Útiles de pesca.

5.2. Balizamiento de artes y aparejos
- La pesca fantasma.
- Normas de balizamiento de artes y aparejos.
- Características de los medios de balizamiento.
- Erradicar la pesca fantasma con un plan de identificación y señalización tomando como referencia las orientaciones técnicas de la FAO.

5.3. Selectividad de las artes y aparejos de pesca y efectos de la pesca sobre el ecosistema
- Propiedades de selectividad.
- Efectos sobre el ecosistema de los diferentes métodos de pesca.
- Capturas incidentales.
- Descartes.
- Mortalidad incidental.

5.4. Restricciones espaciales y temporales
- Como medida de ordenación pesquera.
- Como medida más amplia de conservación.
- Para resolver asuntos de equidad.
- Criterios de selección.
- Evaluaciones preliminares.
- Proceso de negociación.
- Investigación subyacente.

6. Control del esfuerzo de pesca y captura en la pesca responsable

6.1. Control del esfuerzo y captura
- Intensidad del uso de artes y aparejos.
- Número y tamaño de las embarcaciones de pesca.
- Capturas realizadas.
- Talla mínima de las especies objeto de explotación.
- Asignación de TAC y/o cupos de captura.
- Requisitos para la concesión de licencias y permisos de pesca.
- Medidas de control sobre la capacidad de la flota.
- Gestión de las licencias de pesca. (no asignación por grupos de especies).

6.2. Medidas de ordenación
- o Medidas acordadas para la regulación de la pesca encaminadas a cumplir con todos los objetivos, en el plazo acordado.
- o Puntos de referencia y medidas de resultados de la pesquería.
- o Entorno: los hábitats, la protección contra los depredadores, la biodiversidad, etc.
- o Medidas de ordenación basada en la comunidad (CPL).

7. Planes de renovación de flota y artes y aparejos
- o Plan renovación flota: proyectos tipo de diseño.
- o Plan renovación artes y aparejos.
- o Plan matriculación embarcaciones.

8. Seguridad, formación y asociacionismo como parte integrante de la ordenación

8.1. La seguridad marítima
- o La seguridad y equipamiento de las embarcaciones.
- o La seguridad individual de las personas.
- o La seguridad colectiva.

8.2. La formación profesional marítimo-pesquera
- o Plan nacional de las cualificaciones profesionales marítimo-pesqueras.
- o Planes y programas de formación y capacitación de los operadores pesqueros.
- o Títulos y certificados profesionales.

8.3. Asociaciones organizativas del sector pesquero
- o Asociaciones de pesca industrial y artesanal.
- o Asociaciones de armadores.
- o Asociaciones de marineros.
- o Asociaciones para resolver problemas específicos de equidad.

9. Investigación, uso de la información científica y cuestiones ecológicas

9.1. Cuestiones de investigación
- o La incertidumbre y la adopción de medidas precautorias
- o Programar vedas temporales para permitir desove y recuperación pesquerías.
- o Situación de las poblaciones indicada por las evaluaciones, incluso la descripción de los métodos de evaluación, normas, e indicadores de la población, puntos de referencia y límites biológicos.
- o Estadísticas

9.2. Cuestiones y desafíos ecológicos
- o Detalles de los entornos más delicados y esferas especialmente sensibles
- o Detalles de los problemas de pesca incidental, con inclusión de las especies amenazadas o protegidas
- o Detalles de otros problemas ambientales, como la biodiversidad y los cambios tróficos.
- o Integración del ecosistema aplicando el enfoque ecosistémico y la integración de las poblaciones de pescadores locales (CPL).

10. Evaluación de la ordenación, examen y medidas de seguimiento, control y vigilancia

10.1. Evaluación de la ordenación
- o Situación más reciente de las poblaciones, con inclusión de las especies objeto de captura incidental, tomando como base las evaluaciones de los riesgos y de las poblaciones, empleando indicadores acordados y medidas de resultados.
- o Situación del ecosistema acuático, empleando indicadores acordados relativos a las medidas esenciales y los resultados.
- o Análisis económicos y sociales, empleando indicadores acordados y medidas de resultados.

10.2. Examen
- o Fecha y naturaleza de la siguiente revisión y auditoría del plan de ordenación.

10.3. Seguimiento, control y vigilancia (incluido en el PAN)
- o Mecanismos permanentes de seguimiento, control y vigilancia.

Fuente: elaboración propia a partir del PAI-Capacidad y los modelos de ordenación analizados en el capítulo V

7.6.2.6.4 Responsables del diseño de los planes de ordenación

Una vez realizada la formulación de los dos planes de ordenación, nos encontramos ante la pregunta de quién debería diseñar los planes de ordenación pesquera en Guinea Bissau y cuáles han de ser las fases esenciales en el desarrollo de esos planes de ordenación.

En cuanto a los responsables del diseño del plan, estarían presentes tres partes principales: i) la institución pública a cargo de la ordenación pesquera en Guinea Bissau recae en la Secretaría de Estado de Pesca, pero dicha autoridad debe asegurar que todas las partes interesadas en las pesquerías participen en su desarrollo.[1277] Así, la Secretaría de Estado de Pesca, en calidad de autoridad principal, debe de implicar en el proceso de ordenación a otras instituciones públicas como la Dirección General de la Marina Mercante y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente; ii) la autoridad principal de ordenación, debe promover e implicar en el proceso de ordenación, la participación de otras partes interesadas. Identificar las partes interesadas y hacerlas partícipes debería ser uno de los primeros pasos a tomar en la elaboración del plan de ordenación (POPA); y iii) conocimiento de expertos. El desarrollo de un POPA requiere de extensa información acerca de las pesquerías y del ambiente social, económico y natural en el cual operan. La recopilación de información es responsabilidad de la Secretaría de Estado de Pesca de Guinea Bissau.

Por tanto, la elaboración de un plan de ordenación es la primera acción que debe tomar este departamento de pesca cuando decida administrar las pesquerías bajo su jurisdicción.[1278] Una vez que se apruebe el plan de ordenación, se debe informar a los interesados sobre el contenido del mismo. El plan debe considerar las posibilidades de cumplimiento y los requisitos de aplicación para asegurar dicho cumplimiento.[1279] Un plan de ordenación que no se pueda aplicar correctamente puede llegar a dañar la credibilidad de los responsables de la ordenación y, por tanto, afectar a la ordenación de otras pesquerías.[1280] De este modo, es importante que durante el desarrollo del plan de ordenación se pregunte a todas las partes interesadas afectadas por las reglas del plan, si es posible que éstas se vayan a cumplir.

7.6.2.7 Evaluación

Siguiendo el esquema diseñado en este SROPA, los responsables de los planes de ordenación serán los encargados de adoptar las medidas de evaluación más adecuadas para cada caso. Dichas medidas pueden estar estructuradas en dos grupos de herramientas: dentro del modelo de plan estratégico (PE) que se propone al final de este SROPA se diseña una herramienta encargada del control interno, denominada Cuadro de Mando Integral (CMI), cuya misión es la de coordinar todas las acciones planificadas por la administración pesquera y evaluarlas por medio de los instrumentos específicos que se verán a continuación. El CMI

[1277] Véase el párrafo 7.1.2 del Código de Conducta de la FAO y las orientaciones técnicas de la FAO, 1999.

[1278] Ibíd. Los pasos a seguir en el desarrollo del POPA de Guinea Bissau podrían ser los siguientes: crear un grupo de trabajo encargado de elaborar un documento de discusión; elaborar el documento de discusión: se trata de elaborar un documento inicial para comentarlo públicamente y que describa las razones para desarrollar el plan y los contenidos propuestos para el mismo; difundir, por medio de consulta pública, el documento de discusión, otorgando al público y a las partes interesadas un período de tiempo para hacer sus comentarios. Durante ese tiempo es aconsejable organizar reuniones entre la Secretaría de Estado de Pesca y las partes interesadas para buscar comentarios y promover la discusión. La transparencia durante este proceso ayudará más adelante durante la aplicación del plan. Después de recibir las alegaciones, la Secretaría de Estado de Pesca debería responder a las partes interesadas de manera formal y revisar las partes del plan que se consideren convenientes; proyecto de plan de ordenación. En esta fase se difunde el primer borrador de plan de ordenación y se solicitan nuevos comentarios, y otorgando de nuevo un período de tiempo amplio para recibirlos; publicación del plan de ordenación. Luego de la conclusión de este segundo período de consultas, y a menos que existan circunstancias que exijan una revisión del plan con una tercera ronda de consultas, se prepara el borrador final del plan y se presenta a la Secretaría de Estado de Pesca para su aprobación; y aplicación del plan de ordenación.

[1279] Vid. párrafos 7.7.2 y 7.7.3 del Código de Conducta de la FAO.

[1280] Vid. orientaciones técnicas de la FAO, 1999.

puede ser la herramienta de la dirección estratégica que lleve a la práctica la estrategia de ordenación (EOP) definida en este SROPA.

Además de este instrumento se recomiendan una serie de instrumentos de control externo, destinados al seguimiento y evaluación de las distintas áreas del proceso de ordenación. Estos instrumentos específicos, coordinados dentro del CMI, se encargan de evaluar los aspectos más técnicos de la ordenación: el sistema de calidad del convenio internacional STCW para la formación marítimo-pesquera; el seguimiento, control y vigilancia pesquera (SCV); y la resolución de la OMI sobre la aplicación y control de estándares internacionales marítimos. También están aquellos instrumentos destinados a actuaciones de evaluación más generales, tales como la norma ISO 9001:2008 y la norma ISO 22000 destinada a la calidad y sostenibilidad de los recursos pesqueros con destino a los mercados.

Por tanto, el proceso de evaluación conforma una parte esencial de la ordenación pesquera, al permitir valorar el nivel de adecuación y el grado de idoneidad y cumplimiento de las distintas fases de aplicación de los planes de ordenación, y facilita la posibilidad de llevar a cabo un proceso de mejora continua. No obstante, la evaluación de los planes de ordenación pesquera se podrá realizar dentro del SROPA, tal como figura en el esquema desarrollado en el capítulo I, de acuerdo con la estructura de evaluación que se muestra en el siguiente cuadro. Un desarrollo más amplio de estas medidas figura en el anexo V.

Cuadro 34. Instrumentos de evaluación internos y externos

Instrumentos de control interno	Instrumentos de control externo
Cuadro de Mando Integral (instrumento coordinador)	Norma ISO 22000 Norma ISO 9001:2008 Sistema calidad STCW Resoluciones OMI Seguimiento, Control y Vigilancia (SCV)

Fuente: elaboración propia

7.6.2.7.1 Herramienta de control interno: Cuadro de Mando Integral

a) Diseño de un cuadro de mando integral adaptado a la pesca

De acuerdo con las figuras 1 y 2 del capítulo I, el CMI constituye una parte importante del Plan Estratégico, al ser un instrumento de gestión que permite monitorizar, mediante indicadores, el cumplimiento de la estrategia de ordenación, gestionar el cambio y dar cumplimiento a las metas establecidas en el SROPA y los POP. El éxito de su implantación radica en que el equipo que tenga por misión aplicar los planes de ordenación se involucre y dedique tiempo al desarrollo de su propio plan de actuación. Sin embargo, el modelo tradicional de CMI tiene difícil encaje en el sector público. Por tanto, este sector necesita de otro enfoque que se adapte mejor a sus necesidades económicas, sociales, ecológicas e institucionales del país. Por esta razón, se diseñó un nuevo modelo para organizar los indicadores en relación con el desarrollo sostenible. Este nuevo modelo, adapta el modelo tradicional al ámbito de la gestión pública pesquera de Guinea Bissau. En el anexo IV puede verse el fundamento y justificación del diseño de este modelo.

Diseñado el CMI se formula una propuesta general de criterios, indicadores y estructura para el seguimiento y evaluación de los planes de ordenación pesquera propuestos. Los cuadros de indicadores que se muestran a continuación, están en consonancia con las dimensiones analizadas en el estudio de caso.

b) Indicadores

Para aplicar eficazmente un procedimiento de ordenación adaptativo es necesario un sistema de seguimiento capaz de suministrar información sobre el rendimiento de los distintos componentes del dispositivo normativo y de gestión que forma parte de los planes de ordenación. Por tanto, es necesario definir cuáles serán los indicadores que pueden servir de fundamento para el seguimiento del PAN y el POPA propuestos. De este modo, se necesita disponer de indicadores para los diferentes niveles y etapas en el proceso de ordenación que es preciso definir de acuerdo con las metas, objetivos y medidas de gestión de dichos planes. El propósito que se persigue con estos indicadores es evaluar si las medidas de gestión han producido el efecto deseado en el sistema pesquero y en el ecosistema, y si esto se ha hecho de forma eficiente. En este sentido, los cuadros siguientes muestran una serie de propuestas de indicadores: gobernanza, económicos, sociales, biológicos, ecológicos y tecnológicos clasificados en función de unos criterios y una estructura asignada a cada plan de ordenación.

Cuadro 35. Criterios, indicadores y estructura sobre gobernanza

Criterios	Indicadores	Estructura
Régimen de aplicación y cumplimiento de las normas	-Acuerdos internacionales de los que forma parte. -Incentivos para cumplir Acuerdos nacionales e internacionales. -Existencia de desacuerdos pendientes. -Existencia de un régimen de cumplimiento. -Eficacia del régimen. -Integración de normas internacionales. -Compatibilidad entre el cumplimiento local y a nivel más alto.	Firma, ratificación y/o adhesión realizadas y no realizadas de instrumentos internacionales.
Ordenación y derechos de acceso (derechos de propiedad)	-Compatibilidad con metas de sostenibilidad. -Aceptación por parte de los principales interesados. -Existencia de derechos de propiedad bien definidos y reconocidos. -Incentivos para un comportamiento cooperativo.	Distribución de derechos de acceso.
Transferencia y participación	-Participación en los Acuerdos regionales e internacionales. -Incentivos para participar en Acuerdos regionales e internacionales. -Intervención de los principales interesados en la determinación y aplicación de las reglas del juego. -Comunicación efectiva entre los interesados. -Capacidad para obtener, recibir y utilizar información de los interesados. -Transparencia de la ordenación pesquera (nivel local y pesquería).	Relación de acuerdos internacionales. Comunicación entre partes.
Capacidad de ordenación	-Existencia de un régimen de ordenación mundial. -Existencia de un órgano regional con competencia para la ordenación. -Aplicación de las disposiciones de los Acuerdos regionales. -Medida en que los acuerdos regionales cumplen los objetivos del desarrollo sostenible.	Régimen de ordenación mundial: CONVEMAR 1982, Acuerdo 1995, Acuerdo FAO 1993, CCPR 1995; PAI-INRND.
Contar con planes de ordenación bien desarrollados, que incluyan indicadores y puntos de referencia y procedimientos de evaluación para todas las pesquerías	- Existencia de un proceso eficaz de solución de controversias. -Disponibilidad de recursos a todos los niveles. - Compatibilidad entre las estructuras de gobierno oficiales y no oficiales. -Autoridades de nivel superior que facilitan niveles inferiores de ordenación. -Ordenación común (pesquería). -Ordenación basada en la comunidad (nivel local). -Número de pesquerías que cuentan con planes de ordenación bien desarrollados, que incluyan indicadores y puntos de referencia.	Cumplimiento de normas internacionales de ordenación. Número de pesquerías con planes de ordenación que cuentan con objetivos operacionales, indicadores y puntos de referencia.

Cuadro 36. Criterios, indicadores y estructura económicos

Criterios	Indicadores	Estructura
Captura	-Desembarques totales por especie principal/flota y año. -Captura incidental.	-Por especies, grupos de edades. - Por zona o por subsector.
Capacidad de captura	-TRB (embarcaciones con cubierta). -Nº de embarcaciones (sin cubierta). -Áreas de pesca de cada flota y esfuerzo total por flota y por año. -Composición por talla y/o edad de los desembarques por especie principal.	-Tipo de flota. -Por segmento de pesquería. -Barcos por edad. -Mortalidad por pesca.
Valor de la captura	-Valor total deflactado (precio al desembarque).	-Por grupos de especies. -Por subsector y pesquería.
Subvenciones	-Reintegros fiscales. -Donaciones.	-Por flotas/pesquerías.
Contribución al PIB	-PIB pesca/PIB nacional. -Retornos económicos netos en concepto de pesca.	-Ingresos en concepto de pesca, flota/año. -Coste por unidad de pesca y año.
Exportaciones	-Valor exportaciones/captura. -Valor de las exportaciones.	-Por grupos de especies. -Destino de desembarques de cada flota.
Inversiones	-Valor de mercado o de sustitución. -Depreciación y composición de la flota por edades.	-Por tipo de flota. -Por pesquería.
Empleo	-Empleo total.	-Subsector/flota/pesquería.
Beneficios netos	-Ganancia + renta. Rendimiento neto/inversión. Valor de los derechos. - Ganancias de capturas comparadas con otras industrias similares. Contribución económica a la comunidad.	-Por subsector. -Por pesquería. -Por CPL.

Cuadro 37. Criterios, indicadores y estructura sociales

Criterios	Indicadores	Estructura
Empleo/participación.	-Número total de pesadores empleados en cada flota y/o pesquería. -Número total de personas empleadas en actividades pesqueras o afines en tierra por flota, por género y grupo de edad, si fuera posible. -Empleo en el sector de capturas por flota.	-Número total de pescadores empleados en cada flota. -Número total de personas empleadas en las actividades vinculadas con la pesca.
Demografía.	-Valor del estilo de vida.	-Encuestas sociales.
Alfabetización/educación	-Total personas afectadas.	-Encuestas sociales.
Consumo de proteínas y pescado.	-Consumo per cápita de pescado. -Número de informes sobre el cumplimiento de la seguridad alimentaria.	-Consumo de pescado de una muestra representativa.
Ingresos.	-Dependencia del sustento de los pescadores y trabajadores afines en tierra para cada flota.	-Encuestas sociales.
Tradiciones/culturas pesqueras.	-Valores culturales. -Número de pescadores indígenas. -Nivel de actividad de la comunidad indígena.	-Valores culturales. -Dependencia de la comunidad local en relación con la pesca como fuente de ingresos.
Endeudamiento.	-Dependencia de la comunidad con respecto la pesca.	-Otros ingresos o medios de vida de los pescadores.
Adopción de decisiones.	-Distribución por sexos en la adopción de decisiones.	-Encuestas sociales.

Cuadro 38. Criterios, indicadores y estructura biológicos

Criterios	Indicadores	Estructura
Captura.	-Desembarques totales por especie principal por flota y año. -Captura incidental.	-Por especies, grupos de edades. -Por zona. -Por subsector pesquero.

Esfuerzo de pesca.	-Esfuerzo de pesca de distintas flotas.	-Buques, tiempo dedicado a la pesca y tipos de artes.
Capacidad de la flota.	-Segmentos de flota.	-Buques registrados y tipos de arte por flota.
Desembarques de pescado de especies comerciales.	-Desembarques de pescado clasificados por especie principal y por zona.	-Desembarques totales clasificados por especies principales por flota y por año.
Biomasa reproductora de las especies principales retenidas.	-Biomasa reproductora de la principal especie retenida (o dato adecuado como la CPUE).	-Longitud o composición por edad de las principales especies retenidas.
Mortalidad ocasionada por la pesca de las principales especies retenidas.	-Nivel de mortalidad ocasionada por la pesca para las principales especies retenidas.	-Longitud o edad del componente descartado de la captura de las especies objetivo.

Cuadro 39. Criterios, indicadores y estructura ecológicos

Criterios	Indicadores	Estructura
Abundancia relativa de las especies objetivo.	-Composición por talla y/o por edad de la captura de especies de captura incidental. -Composición por talla y/o por edad de los descartes por especie por flota y por año.	Total de especies de captura incidental (incluyendo especies descartadas) o especies indicadoras seleccionadas, por flota y año.
Efectos directos de las artes de pesca en especies que no son objetivo.	-Descartes de especies principales por flota/año -Cantidad total de descartes. -Cantidad de descartes de especies muy amenazadas.	-Capturas totales de especies capturadas, por flota y año. -Longitud o edad de especies amenazadas pescadas incidentalmente.
Efectos directos de los artes en los hábitats y efectos indirectos de la pesca en la estructura trófica.	-Impacto de los artes y la actividad de pesca sobre el hábitat físico. -Superficie de la pesquería afectada por los artes.	-Captura de otros materiales que no sean peces (hábitats esenciales). -Superficie explotada por cada flota.
Biodiversidad.	-Nivel trófico medio de las capturas.	-Composición de las muestras de capturas con respecto a las especies.
Equilibrio ecológico.	-Espectro de tamaño de la comunidad de peces.	-Longitud de los peces en una muestra representativa de la comunidad.
Proporción de peces grandes en la comunidad.	-Magnitud del hábitat preservado por las zonas marinas protegidas.	-Superficie zona marina protegida por hábitat.
Cambio en la superficie y calidad de hábitats importantes o críticos.	-Cambios en los hábitats críticos causados por actividades diferentes a la pesca. -Número de muertes de especies vulnerables.	-Captura de especies vulnerables o protegidas.

Cuadro 40. Criterios, indicadores y estructura tecnológicos

Criterios	Indicadores	Estructura
Nivel tecnológico de las embarcaciones.	-Materiales de los barcos y motores propulsores -Manipulación y conservación del pescado. -Sistemas de conservación instalados a bordo. -Equipamiento de los barcos. -Cámaras de refrigeración y/o conservación en hielo.	- Materiales de construcción - Porcentaje barcos a motor. - Porcentaje barcos con conservación a bordo. - Nº de cámaras frigoríficas.
Nivel tecnológico de los artes y aparejos.	-Tipos de artes empleados por modalidades. -Materiales usados en su construcción. -Selectividad de los artes y aparejos.	- % artes y aparejos. - Tipo materiales de construcción. - Medios de selectividad.
Balizamiento de las artes y aparejos calados.	-Número artes perdidas y/o abandonadas en el mar. -Materiales de fondeo y señalización.	- Porcentaje artes perdidas.
Seguridad de los barcos y las personas.	-Equipo colectivos de seguridad del barco. -Equipos individuales de seguridad de las personas. -Cumplimiento normas internacionales y nacionales.	- Tipo de materiales de seguridad a bordo de embarcaciones de pesca.

	-Medidas incluidas en planes de ordenación pesquera sobre la seguridad como parte integrante de la misma.	- % de embarcaciones con equipo de seguridad.

Fuente: elaboración propia a partir de los Indicadores para el desarrollo sostenible de la captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 8, Roma, FAO, 2000.

7.6.2.7.2 Instrumentos de control externo

El CMI puede integrar instrumentos de evaluación externos que refuercen los indicadores señalados anteriormente. Si llevamos estos instrumentos de control a los planes de ordenación para evaluar el PAN será necesario incluir en el CMI tres instrumentos básicos: la norma ISO 22000 para la sostenibilidad y calidad de los productos pesqueros que incluya el sistema de análisis de riesgos y control de puntos críticos (ARCPC), así como un sistema de trazabilidad de los productos pesqueros; un sistema SCV para combatir las operaciones de pesca INDNR; y las resoluciones de la OMI relativas al seguimiento sobre el proceso de ratificación, implantación y evaluación de los estándares internacionales recomendados. Por otra parte, para evaluar el POPA, los instrumentos de evaluación pueden estar integrados por: la norma ISO 9001:2008 para el seguimiento de procesos y subprocesos de la Secretaría de Estado de Pesca; y el sistema de calidad exigido por el STCW para los Estados Parte de este Convenio. Este último sistema puede quedar integrado dentro de la norma ISO: 9001:2008, debido a su compatibilidad y al ahorro que supone evitar la implantación de otro sistema paralelo. El anexo V muestra con mayor detalle la importancia de estos instrumentos.

7.6.2.8 Plan estratégico para implantar un PAN y un POPA

La complejidad para afrontar una gobernanza eficaz y eficiente de los planes de ordenación pesquera en Guinea Bissau, recomienda la propuesta de un sistema de gestión sustentado en los principios de la dirección estratégica. Estos planes de ordenación pueden ser gestionados por medio de un Plan Estratégico (PE) encargado de aportar respuestas a las problemáticas que dimanan de las exigencias de las comunidades pesqueras locales.

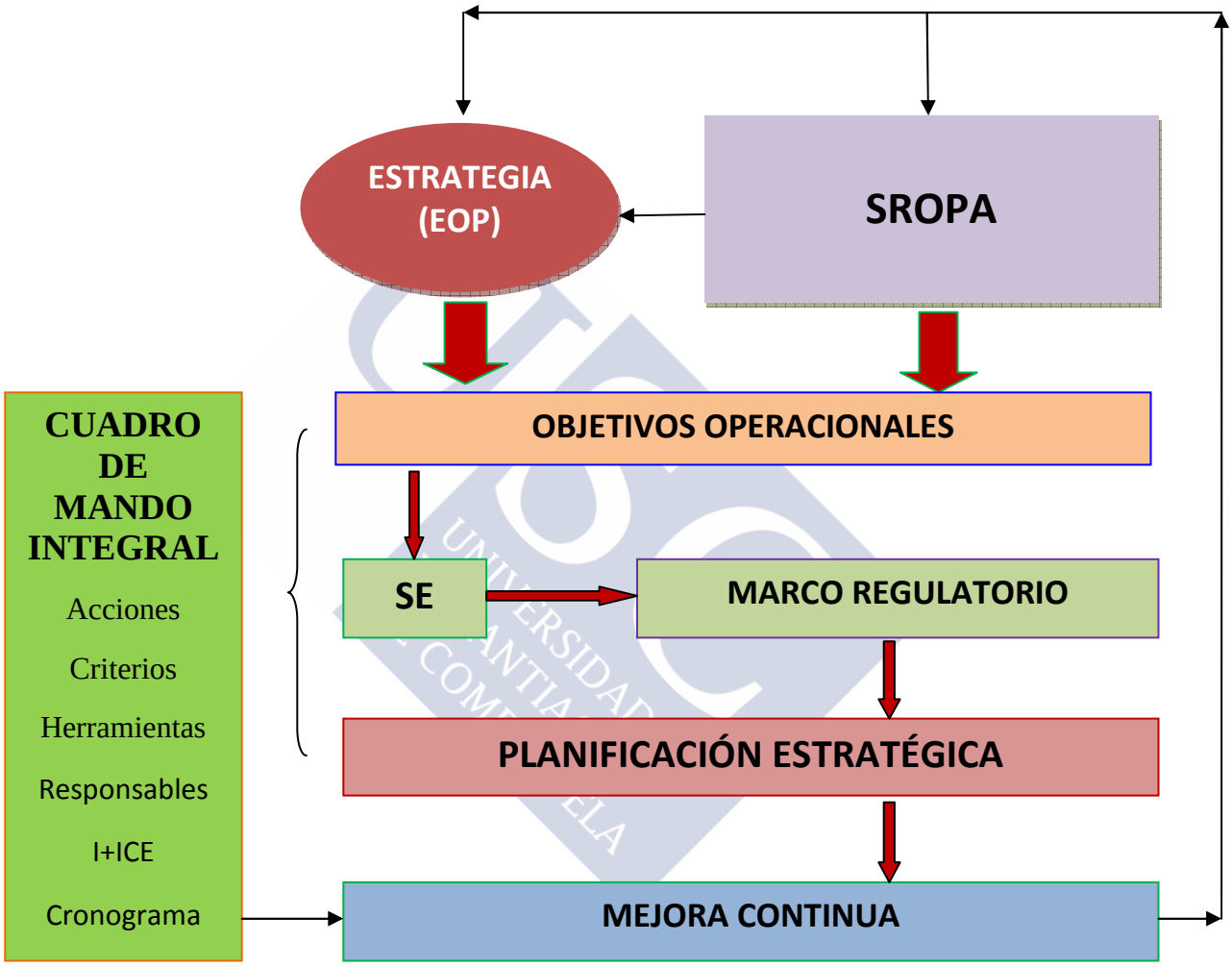
El PE es una herramienta que, partiendo del SROPA lleva a la práctica los planes de ordenación. El PE es un documento formal, cuantitativo y temporal que establece la política y el modelo de gobernanza para la administración pesquera del país. Es decir, describe la manera de conseguir las capacidades y cualidades organizacionales señaladas en esta investigación. Para su consecución se emplea el uso del CMI como herramienta encargada de su implantación, seguimiento y evaluación. Por tanto, su finalidad es la de formular y planificar los planes de ordenación por medio de la formulación de la estrategia de la organización (EOP); realización del diagnóstico del ecosistema marino (SROPA); definición de los objetivos operacionales; desarrollo de la planificación estratégica del plan; implantación del plan; y seguimiento, control y evaluación. Por tanto, como parte integrante del proceso de dirección estratégica de la administración pesquera de Guinea Bissau, el PE es un instrumento que da respuesta a situaciones de cambio a los modelos clásicos de gestión, a unas exigencias sociales cada vez mayores y a una incertidumbre proveniente del dinamismo del entorno.

Algunos de los beneficios derivados de la implantación del PE pueden ser: analizar la situación del entorno, los posibles cambios y su evolución para que se tomen decisiones respecto a sus capacidades para afrontarlos con éxito; fijar objetivos globales; planificar a medio y largo plazo las estrategias y la toma de decisiones; y cambiar la cultura organizativa y fomentar un proceso de aprendizaje y desarrollo organizativo que posibilite la mejora continua. Para ello, se necesita de voluntad política, liderazgo, cultura directiva, estructura técnica adecuada, plan de comunicación, formación de los recursos humanos, y planificar de forma integrada los procesos de evaluación y mejora de la calidad.

En lo que respecta al ámbito temporal del PE, se presenta como un documento formal que planifica el qué, cuándo y cómo se llevará a cabo la implantación de una política pesquera dentro de un período de tiempo de cuatro años aproximadamente. En cuanto al ámbito espacial comprende todos los espacios marítimos del país, así como la alta mar y la coordinación de políticas pesqueras regionales. Por último, el ámbito competencial se orienta principalmente a la gestión de los planes de ordenación pesquera (PAN y POPA).[1281]

El siguiente gráfico muestra el esquema de organización del PE.[1282]

Gráfico 16. Estructura metodológica del PE



Fuente: elaboración propia

[1281] La estrategia que se muestra en el siguiente gráfico es entendida como la estrategia de ordenación de la pesca (EOP). Con ello, se podrán considerar sub estrategias el emprender la elaboración del PAN y el POPA propuestos en esta tesis.

[1282] RIVEIRO DOMÍNGUEZ, P. Aplicación de la metodología de la dirección estratégica al diseño e implantación de una política marítimo-pesquera en Guinea Bissau. Master tesis. Facultad de Economía y Empresa, Universidad de A Coruña, curso académico 2010-2011.

8 CONCLUSIONES FINALES

I. El marco jurídico internacional y regional de la ordenación pesquera en África Occidental y en Guinea Bissau de forma particular

1º. A pesar de la existencia de instrumentos internacionales destinados a regular el régimen de la ordenación pesquera en el alta mar y en la ZEE, los datos obtenidos de las entrevistas sobre el marco jurídico evidencian la frágil situación del estado de los recursos en la región y, de forma particular, en Guinea Bissau debido a las dificultades que tienen los Estados para asumir las responsabilidades emanadas de la CONVEMAR. Los artículos 116 y 117 del Convenio imponen la doble obligación de conservar los recursos y cooperar para cumplir con dicho objetivo, sin embargo, estas medidas no serán eficaces mientras no se apruebe la normativa necesaria en el ámbito interno y, sobre todo, mientras no existan capacidades suficientes para hacer cumplir las disposiciones adoptadas. Además, los artículos 61 y 62 que otorgan derechos de soberanía para administrar los recursos pesqueros, determinar la capacidad de captura y dar acceso a otros Estados a los excedentes que no sea capaz de explotar, obligan al Estado Parte a fijar el volumen de captura de forma que asegure la productividad de las especies y evite su extinción. Sin embargo, ante la ausencia de procedimientos y criterios en la CONVEMAR para determinar la captura admisible, el país no dispone de suficientes capacidades para determinar el volumen de pesca permisible. Conocer el RMS requiere determinar la fijación previa de la biomasa por especie, lo que presupone tener una organización con medios sofisticados de investigación que permitan conocer la evolución del estado de los stocks. En nuestra opinión, este nivel de organización es un objetivo que está lejos de ser alcanzado en países como Guinea Bissau debido a la falta de una estructura administrativa y científica suficiente para determinar su capacidad de captura, haciendo difícil conocer los excedentes de pesca. En virtud de esta limitación, los sucesivos gobiernos del país han optado por la vía indirecta de control basado en la concesión de licencias, confiando la producción pesquera a las flotas extranjeras en base al número y TRB de los buques y en función del tipo de pesca practicada. Pero sin desarrollar una auténtica gestión sostenible de los recursos marinos vivos.

2º. El análisis del marco regulador de la pesca nos ha permitido contrastar la precaria participación de los Estados costeros de África Occidental en el ordenamiento internacional de la pesca. A excepción de la CONVEMAR, países como Guinea Bissau no figuran adheridos a instrumentos relevantes en la ordenación y control de los recursos en alta mar y la ZEE, como son el Acuerdo de Nueva York de 1995 y el Acuerdo de Cumplimiento de 1993. En ambos coexiste un paralelo reforzamiento del papel del Estado ribereño y el Estado rector del puerto para asegurar el cumplimiento de los buques a las reglas internacionales y evitar que el enfoque no esté solamente dirigido a los Estados del pabellón que demuestran tener una eficacia muy limitada en estos países. Desde un punto de vista prospectivo, resultaría relevante la ratificación de los mencionados instrumentos normativos por parte de Guinea Bissau con el objetivo de incrementar el potencial de gestión pesquera del Estado.

3º. A nuestro juicio, el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO constituye el marco de referencia para llevar a cabo el desarrollo sostenible en la pesca y emprender nuevos enfoques para la ordenación mediante el concepto de pesca responsable. Desde su formulación constituye el mayor exponente del soft-law en materia de pesca y el modelo a seguir para la ordenación pesquera, aportando una regulación completa sobre los factores económicos, sociales, biológicos y ambientales de la actividad. Sin embargo, a pesar de formar un instrumento determinante para la transformación del régimen internacional de la pesca, la mayor parte de los Estados de África Occidental, incluida Guinea Bissau, no tienen incorporadas las disposiciones de este código a su derecho interno.

4º. Por otra parte, nuestro análisis tanto de la práctica normativa guineana como de las percepciones de los actores del sistema pesquero del país permiten afirmar que la pesca INDNR constituye uno de los problemas centrales para la región de África Occidental y debe ser afrontado mediante soluciones concertadas que conciernen tanto a los Estados del pabellón como a los Estados rectores del puerto, a los Estados ribereños y a los Estados de comercialización. El PAI-INDNR constituye un instrumento para que los Estados del pabellón puedan cumplir las obligaciones emanadas de los instrumentos internacionales, siempre que sea incorporado al derecho interno. Sin embargo, la incapacidad de los Estados del pabellón para combatir la pesca INDNR, nos lleva a plantear que los Estados rectores del puerto han de tener un papel fundamental en la lucha contra la pesca ilegal y el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto de 2009 debe convertirse en un instrumento eficaz en esta materia, al constituir, cuando entre en vigor, la primera norma vinculante sobre la pesca ilegal. Además, las directrices de la FAO de 2014 para combatir la pesca INDNR otorgan responsabilidades al Estado del pabellón para velar por la conservación de los recursos pesqueros y contemplan la creación de un registro mundial de buques de pesca, transporte refrigerado y suministro para evitar la duplicidad de esfuerzos, creando un identificador único del buque para llevar a cabo inspecciones y medidas de seguimiento de los buques con pabellón extranjero. Sin embargo, nuestra conclusión al respecto nos permite constatar que este conjunto de instrumentos internacionales no serán efectivos mientras no se elaboren y apliquen los planes de acción nacionales destinados a llevar a cabo las medidas contempladas en ellos, a pesar de haber sido requeridos por el PAI-INDNR para antes de marzo de 2004.

5º. El análisis sobre el marco pesquero regional y las entrevistas realizadas al respecto han mostrado que los países costeros de África Occidental comparten problemáticas comunes, sobre todo en lo relativo a la gestión de las especies migratorias y a la débil capacidad que poseen para establecer una relación equitativa con las flotas pesqueras extranjeras. Sin embargo, tanto la capacidad para llevar a cabo actividades de gestión regional que demuestran los Estados de la zona como la voluntad de cooperar para eliminar la pesca INDNR resultan limitadas. Las organizaciones regionales de pesca constituyen el principal instrumento de cooperación en la región presentan determinados problemas comunes tales como las falta de recursos para lucha contra problemas como las capturas incidentales y los descartes, la escasa cooperación entre los Estados miembros y la necesidad de reformar sus marcos jurídicos e institucionales. Los proyectos impulsados por la Comisión Subregional de Pesca no dejan de ser acciones puntuales que distan mucho de constituir una verdadera política regional en materia de ordenación pesquera. Por otra parte, el Comité de Pesca del Atlántico Centro Oriental ha llegado a considerar que las poblaciones de la mayoría de las especies demersales están sobreexplotadas, pero sus recomendaciones científicas más recientes datan de 2007 y las posteriores no han hecho aportaciones significativas. Por tanto, la cooperación regional es

precaria y las organizaciones existentes, de carácter consultivo, carecen de competencias en materia de ordenación pesquera a nivel regional, resultando instrumentos poco eficaces para erradicar la pesca INDNR.

6º. Los resultados del estudio de caso evidencian la precariedad de la administración pesquera en la región del Golfo de Guinea. A nivel regional, la pesca en África Occidental carece de un plan de acción para adoptar medidas de ordenación encaminadas a combatir la pesca INDNR, cuando debería haber sido impulsado por la CPACO según lo acordado por el Comité de Pesca de la FAO en 2008 y el PAI-INDNR. Por ello, los órganos regionales deben ser considerados como la base para una futura colaboración aunque todavía sean políticamente débiles y no cuenten con la financiación adecuada. Sin embargo, es preciso complementar esta visión crítica de la falta de la capacidad de los Estados de la zona para reforzar la cooperación regional con una valoración también negativa del papel desempeñado por la UE a la hora de reforzar los mecanismos de gobernanza pesquera regional. Uno de los principales exponentes de la fragilidad del enfoque de asociación que postula la UE en sus relaciones con los países de la región deriva del hecho de que esta se ha venido negando a negociar acuerdos pesqueros de alcance regional ante el temor de que sus contrapartes africanas endurezcan su posición negociadora en el contexto de un tratado de carácter colectivo.

7º. El compromiso legal sobre la coherencia en la política de desarrollo de la UE (CPD) nace con el Tratado de la Unión Europea de 1992 si bien el marco político para la implementación y supervisión del mismo se ha establecido hasta el 2005, cuando las instituciones europeas acordaron seguir el progreso de la CPD a través de 12 ámbitos políticos, entre ellos, la pesca. El análisis de la política de la UE en materia de pesca en aguas extracomunitarias permite afirmar que el concepto de CPD aún no se encuentra lo suficientemente integrado en el proceso de toma de decisiones y que la UE está en la fase inicial de desarrollo de un concepto eficaz. Aunque los acuerdos de pesca incluyen desde 2002 aspectos de desarrollo mejor definidos, las evaluaciones ex post de los acuerdos indican que el impacto de los mismos no mejora de forma sustancial la gestión de los recursos. Los AAP se basan en una relación que continúa siendo eminentemente comercial entre comprador y vendedor, mientras que la contribución de la pesca a la seguridad alimentaria ocupa un papel secundario. A lo largo de la última década, la UE ha abordado la problemática de la sobreexplotación europea sobre determinados recursos de África Occidental, afirmando la necesidad de intensificar la investigación sobre la sostenibilidad pesquera en la región. Sin embargo, el giro hacia la sostenibilidad de los acuerdos es percibido como un movimiento demasiado gradual por los actores regionales.

8º. La principal responsabilidad de la deficiente gestión pesquera del Golfo de Guinea es de los países ribereños y se explica por sus frágiles esquemas de gobernanza general. Sin embargo, a pesar de este hecho, la UE tiene, en su calidad de actor protagónico de la pesca mundial y principal socio comercial de los Estados de la región, una notable responsabilidad a la hora de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las pesquerías de África Occidental. La falta de coherencia entre las políticas de la UE sobre la pesca, el desarrollo, el comercio y el medio ambiente dificulta la meta para los países de la región de reducir la pobreza y mejorar las políticas pesqueras. Tras los resultados de las entrevistas realizadas hemos podido comprobar que los AAP, que han venido siendo adoptados desde 2002, descuidan algunas de las normas del Código de Conducta y no llegan a examinar adecuadamente los ámbitos del

comercio, la investigación científica de los stocks y el control de las aguas, todos ellos, necesarios para velar por la coherencia política con vistas a promover un desarrollo sostenible en la región.

9º. La finalidad de los AAP ha estado sustentada en tres objetivos: generar oportunidades de pesca para la flota europea, abastecer el mercado europeo y promover el desarrollo del sector pesquero de los Estados ribereños. Sin embargo, tras el análisis de las entrevistas sobre este tema se pone de relieve que el grado de cumplimiento alcanzado por estos objetivos resulta discutible. El primer objetivo sería admisible si realmente hubiera recursos disponibles que nadie más aprovechara pero, en la práctica, los acuerdos han incluido caladeros donde los stocks estaban totalmente explotados o sobreexplotados. El segundo objetivo beneficia a las flotas europeas pero en escasa medida a las flotas e industrias transformadoras locales, condicionadas por la debilidad de sus estructuras productivas y por la rigurosa normativa sanitaria impuesta por la UE a las exportaciones. Respecto al tercer objetivo, orientado a fomentar una pesca sostenible en los países en desarrollo, a pesar de estar bien formulado, las evaluaciones disponibles demuestran que aún no se ha podido hacer realidad.

10º. Pese a las críticas formuladas contra ellos, tanto a nivel doctrinal como institucional (fundamentalmente por el Tribunal de Cuentas de la UE), los AAP suelen ser considerados rentables para la UE, si integramos en la estimación el valor añadido de las capturas, el empleo creado y el valor de la transformación. Sin embargo, de los resultados del estudio de caso se desprende que en países como Guinea Bissau, en cuanto titulares de la contraparte del acuerdo, no obtienen ventajas tan claras al recibir tan solo una compensación económica por el derecho a faenar en sus aguas, dejando de participar en la principal ganancia que la pesca genera alrededor del proceso de transformación. A pesar de que estos acuerdos contemplan algunas medidas de apoyo a la economía local, no suelen hacer aportaciones significativas en aspectos tan cruciales como el desarrollo de la flota nacional; la creación de empresas conjuntas y la transferencia de buques; la creación de industrias de la transformación que fomenten el empleo y el desarrollo local; o las descargas de pescado en los puertos locales, no existiendo ejemplos claros que demuestren que se estas medidas hayan sido puestas en práctica de forma eficaz en Guinea Bissau. En este sentido, los acuerdos presentan una rentabilidad inmediata a corto plazo pero no han constituido un instrumento para el desarrollo a largo plazo de la industria pesquera en el país.

11º. Aunque los AAP han evolucionado para incorporar como objetivo el mantenimiento de una pesca responsable, en la práctica de casos como el de Guinea Bissau ha podido acreditarse que una parte de la pesca ha sido desembarcada directamente en los puertos europeos generando una falta de control de las capturas. Tanto las evaluaciones oficiales de los acuerdos como los testimonios recogidos sobre el terreno ponen de manifiesto que el transbordo de capturas constituye una práctica habitual. Redes complejas de buques, empresas y puertos han estado contribuyendo a la pesca INDNR en la región y facilitando su entrada en los mercados mundiales. Una buena parte de los controles sólo se aplican a los transbordos realizados en la ZEE del Estado costero, facilitando que los buques puedan salir de la zona y transbordar el pescado en alta mar sin control alguno. Además, países como Guinea Bissau ni siquiera disponen de capacidad suficiente para controlar su propia ZEE por lo que los incumplimientos derivan también de la falta de comunicación de los avisos de entrada y salida, las declaraciones de capturas incompletas o la desatención de los deberes de descarga en los puertos asignados por el país.

12º. Los acuerdos de pesca mantenidos con Guinea Bissau se clasifican en dos categorías: acuerdos basados en la reciprocidad y acuerdos con contrapartidas financieras. En los primeros se encuentran los acuerdos entre los países vecinos que tienen un nivel de desarrollo económico similar y tratan de sacar provecho en la explotación común de sus recursos, tal como sucede con el protocolo entre Guinea Bissau y Cabo Verde. En la segunda categoría se encuentran los acuerdos con contrapartida financiera, como los concluidos con la UE y con China. Los acuerdos mantenidos con la UE son los más importantes y uno de los más antiguos que abarcan los períodos de 1980-2007 y 2008-2017. A partir de las entrevistas realizadas, se puede afirmar que existe una percepción generalizada entre los actores del sistema pesquero guineano de que Guinea Bissau es la parte menos beneficiada en los acuerdos suscritos con la UE y China. Las razones principales que se alegan para justificar esta valoración son la inexperiencia de sus negociadores a la hora de formalizar los acuerdos y la aplicación del TRB como criterio para la determinación de las posibilidades de pesca.

13º. La falta de datos suficientes sobre el estado de los stocks y su valor comercial, hace que los negociadores del país no dispongan de suficiente información científica para negociar con criterios de igualdad con la otra parte del acuerdo. Además, ante la dificultad financiera del país, no siempre se actúa con libertad para negociar los acuerdos debido a la prioridad de conseguir fondos económicos para satisfacer las urgentes necesidades de liquidez. A su vez, la contrapartida económica recibida por el derecho de acceso a los recursos es sustancialmente inferior –en todos los años de vigencia de los acuerdos- al valor comercial de las capturas autorizadas.

14º. Por otra parte, la posibilidad de pesca se determina por el número de barcos o por el tonelaje de registro bruto (TRB), resultando perjudicial para el control de la actividad pesquera y para la sostenibilidad de los recursos. Este criterio permite asegurar un ilimitado volumen de capturas y es una medida inadecuada para gestionar la capacidad de pesca, al ser un método obsoleto de cálculo del esfuerzo que contraviene las recomendaciones internacionales destinadas a promover la pesca sostenible. Las estimaciones de las capturas se basan en buques de hace 10 o 20 años, muy diferentes a los buques actuales que van pertrechados con equipos y materiales de pesca más sofisticados y que producen un mayor poder de pesca. Los métodos basados en términos de TRB ya no se utilizan en las pesquerías de la UE como medio para medir la capacidad de pesca y su uso puede fácilmente ser objeto de abuso debido a que la documentación para corroborar los TRB reales de los buques ha sido una fuente de falsificación generalizada. Por tanto, este método es una de las formas menos rigurosas para otorgar licencias a las flotas extranjeras en la ZEE de Guinea Bissau, ya que en una situación en la que se aplica este procedimiento todo el mundo trata de capturar el máximo pescado sin preocuparse como se encuentra el estado de los stocks, dejando una amplia discrecionalidad en aspectos tan importantes como el volumen de las capturas.

15º. Por otra parte, los AAP han establecido cláusulas de exclusividad para que los únicos buques con bandera de un Estado miembro de la UE que puedan pescar en la ZEE del país socio lo hagan al amparo del acuerdo, con el objetivo de limitar la práctica de la suscripción de acuerdos privados. Sin embargo, la presencia de buques que faenan al amparo de acuerdos no comunitarios puede conducir a un aumento insostenible de la presión pesquera. La información relativa a los acuerdos de pesca suscritos por los países ribereños con actores pesqueros no comunitarios, públicos o privados, resulta muy difícil de obtener puesto que,

pese a sus limitaciones prácticas, los AAP han sido los convenios pesqueros más transparentes suscritos en los últimos años.

16º. En los AAP han sido incluidas cláusulas que permiten a la UE suspender los acuerdos en el caso de que Guinea Bissau falte al compromiso de promover una pesca responsable. Este tipo de cláusulas pretende evitar la tendencia política guineana del recurso excesivo a los acuerdos y concesiones de licencias de pesca, que ha sido utilizado de forma recurrente como balón de oxígeno para suplir las necesidades del erario público, causando un prejuicio al nivel del equilibrio ecológico deseable y poniendo en peligro las propias posibilidades de pesca que el acuerdo proporciona a la UE. En las entrevistas realizadas, se ha puesto reiteradamente de manifiesto que la UE debiera contribuir de manera más clara al estudio de los recursos marinos de Guinea-Bissau. Antes de negociar un acuerdo de pesca la UE realiza tanto una evaluación ex-post del acuerdo inmediatamente anterior como una evaluación ex-ante que facilite que las negociaciones puedan emprenderse sobre la base de un conocimiento amplio de la situación de los recursos. Sin embargo, el núcleo de las reivindicaciones de los actores pesqueros guineanos se concentra sobre el hecho de que las evaluaciones ex ante de los AAP normalmente no se hacen públicas y no existe ningún sistema establecido para solicitar este tipo de información ante la Comisión. Esto hace difícil conocer si las posibilidades de pesca acordadas por la UE y la contraparte están basadas en estimaciones consistentes sobre las poblaciones de peces y la información científica disponible. La transparencia requerida es esencial a fin de garantizar la coherencia con los objetivos ambientales y de desarrollo ya que, sin excedentes, la flota extranjera pueden estar contribuyendo a la sobreexplotación de los stocks e incrementando el impacto ambiental sobre el ecosistema.

17º. Las entrevistas relativas a los aspectos socioeconómicos del estudio de caso ponen de manifiesto que la mayor parte de los pescadores de Guinea Bissau, que practican la pesca artesanal, se encuentran apartados del proceso de toma de decisiones. La FAO ha adoptado en junio de 2014 las Directrices voluntarias para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, representando así el primer instrumento acordado en el plano internacional dedicado íntegramente la pesca artesanal. Sin embargo, la propia organización pone en duda que se puedan llevar a la práctica de forma inmediata debido a la ausencia de planes de ordenación que permitan aplicar este tipo de instrumentos en el país. Estas directrices deberán aplicarse de conformidad con el sistema jurídico nacional, por lo que implican una reforma de la legislación interna para evitar que su aplicación termine en una transposición insignificante o se realice mediante un proceso de arriba hacia abajo. Esta forma de incorporación debe dejar paso a formas de gobierno más abiertas e interactivas, donde los interesados tengan un papel más activo conforme a los principios de buen gobierno.

18º. Para concluir este apartado resulta preciso afirmar que la política pesquera de la UE en África Occidental ha resultado insatisfactoria, tanto a partir del análisis objetivo de las evaluaciones de los acuerdos como en función de las percepciones expresadas por los actores pesqueros de Guinea Bissau. La nueva PPC que está en vigor desde el 1 de enero de 2014 debe fomentar una colaboración a largo plazo que beneficie a la industria local, ofreciendo una cooperación pesquera coherente en materia de desarrollo, donde los niveles de asociación se fundamenten dentro de una perspectiva de lucha contra la pobreza y en criterios de sostenibilidad. En un contexto caracterizado por la creciente competitividad entre las flotas de

pesca a distancia (China, Corea del Sur o Rusia) la consolidación de los vínculos tradicionales existentes entre la flota europea y la pesca en el Golfo de Guinea sólo puede derivar de una apuesta decidida por parte de la UE a la hora de convertirse en un socio estratégico a largo plazo con los Estados de la región. Para ello, la UE tendrá que renunciar al cortoplacismo que ha caracterizado los acuerdos pesqueros meramente comerciales para incidir en las dimensiones de desarrollo pesquero local que han recogido (aunque no implementado suficientemente) los AAP. En nuestra opinión, Guinea Bissau necesita iniciar un proceso para reducir gradualmente la importancia de los acuerdos de pesca, atrayendo para sus puertos las actividades pesqueras extranjeras en términos de descarga, exportación, suministro, empleo y gestión de flota. La estrategia de venta de licencias no está en consonancia con los objetivos políticos establecidos. Los acuerdos de pesca y los sistemas de licencias excluyen el uso de controles efectivos de las capturas, lo que crea objetivos divergentes entre la administración y los operadores pesqueros. Sin un cambio en los acuerdos de pesca, Guinea Bissau está condenada a ser un vendedor de licencias sin perspectivas para un desarrollo económico de la industria pesquera en el país.

II. La situación de la ordenación pesquera en Guinea Bissau

19º. El estudio de caso nos muestra que Guinea Bissau adopta un modelo de división marítima que obedece a criterios de potencia propulsora, eslora de las embarcaciones y medios de conservación usados a bordo. Este modelo está representado por dos grandes áreas de pesca: la zona de pesca artesanal y la zona de pesca industrial. La primera coincide con las aguas territoriales, mientras que la segunda está formada por la ZEE. La pesca artesanal es aquella que se practica por embarcaciones propulsadas por remos o vela, o con motores de potencia igual o inferior a 60 CV, cuya eslora no exceda de 18 metros y con medios de conservación limitados que no van más allá del uso de hielo. La pesca industrial se practica exclusivamente en la ZEE por los buques de pesca industrial, con potencia superior a 60 CV y provista de medios de refrigeración o congelación con almacenamiento del pescado a bordo. A partir de estos elementos se suele desarrollar todo el régimen jurídico de la pesca en el país.

20º. El interés por la pesca industrial en la ZEE ha disminuido en los últimos años al comprobar que el número de buques autorizados tiene una tendencia decreciente, pasando de 170 en 2004 a 133 en 2011. El número de barcos españoles autorizados a faenar en la ZEE, supone una media del 38% de la flota total y el 75% de la flota europea. Sin embargo, se aprecia un aumento de la temporalidad de las licencias, cuya estacionalidad es particularmente visible para las flotas europeas y los barcos fletados, constatando que acceden a la ZEE del país cuando existen oportunidades de pesca, desplazándose luego a otras áreas cuando esas posibilidades no son tan rentables. Además, a pesar del incremento del número de licencias, los ingresos derivados de las mismas están disminuyendo desde el año 2003, confirmando de nuevo la alta temporalidad de las licencias de pesca. En paralelo, la actividad estimada de los buques sin licencia es cada vez mayor, ocasionando una caída de los ingresos. Por tanto, todo indica que la política consistente en maximizar los ingresos financieros a través de la venta de licencias de pesca muestra que finalmente llegará a un callejón sin salida para la economía local. Además, a excepción de grandes pelágicos, la asignación de licencias de pesca no está en función de una especie determinada, sino por grupos de especies asociadas a un mismo hábitat, propiciando un esfuerzo elevado de pesca y dificultando sobre los descartes y la captura de especies incidentales.

21º. El análisis de la dimensión ecológica muestra como la cuota total de pesca utilizada tiende a disminuir debido a dos factores: la sobreexplotación y/o la disminución del esfuerzo como consecuencia de una mayor temporalidad en las licencias. A partir de 2008 la cuota total atribuida sufre una importante reducción debido sobre todo al hecho de hacer una estimación de la capacidad de captura por encima de su verdadero potencial y/o como consecuencia de factores de sobreexplotación causados tanto por barcos con licencia como sin licencia. A pesar de que la tasa de utilización está por debajo de la asignada, dando la impresión de que el esfuerzo pesquero es inferior al potencial de la biomasa disponible, las declaraciones reflejadas en los libros de pesca no se ajustan a la realidad, máxime cuando no se tiene un control sobre la pesca ilegal, sobre los transbordos, ni sobre los desembarcos realizados en otros países. Por tanto, las proporciones de pesca ilegal ponen de manifiesto la importancia de la pesca sin licencia, lo que permite afirmar la necesidad perentoria de implantar un plan de acción nacional que garantice un modelo de explotación sostenible en la ZEE.

22º. Las entrevistas sobre los aspectos socioeconómicos reflejan que las actividades de la flota industrial no están integradas en la economía local al comprobar que el mantenimiento, reparación y descarga del pescado de los buques se hacen en el extranjero. Sin embargo, esta integración no resulta posible a corto y medio plazo ya que las infraestructuras y servicios para atraer a los barcos son escasas y/o están inoperativas. El desarrollo de servicios portuarios es esencial para atraer las actividades realizadas en alta mar, pero serán poco eficientes sin una autoridad competente para el control sanitario de la pesca, de lo contrario, los operadores serán disuadidos de utilizar el puerto por miedo a perder el acceso al lucrativo mercado europeo. Además, no existe un registro oficial de tripulantes embarcados en buques de pesca industrial y se comprueba que sólo están enrolados aquellos tripulantes con categorías de marinero, quedando los niveles superiores reservados al personal de los países extranjeros. Esto se debe en parte a la inexistencia de un plan nacional de formación pesquera. De las 7.000 personas registradas como pescadores en el sindicato de pesca industrial, poco más de 600 trabajan actualmente en las flotas extranjeras que operan en la ZEE del país.

23º. El análisis socioeconómico sobre la pesca artesanal confirma que está poco desarrollada y profesionalizada. Las comunidades pesqueras locales tienen una implicación esencialmente agrícola, practicando una pesca mayoritariamente de subsistencia. No existe una tradición de desarrollo alrededor de la pesca tal como sucede en los países vecinos de Senegal o Ghana. La pesca artesanal es heterogénea y tiende a concentrarse en los ríos y estuarios y en el archipiélago de Bijagós. Las diferencias de las comunidades pesqueras y la diversidad de etnias; la pesca de subsistencia orientada al autoconsumo; la existencia de métodos de pesca comercial practicada por pescadores de los países vecinos; y la falta de homogeneidad en los sistemas de pesca, hacen que sea un sector complejo al adoptar medidas de ordenación pesquera. Los pescadores de los países vecinos, provistos de un nivel de profesionalización más elevado, compiten con los pescadores locales. Los beneficios netos para Guinea Bissau de la actividad de estos pescadores extranjeros en su ZEE son muy modestos puesto que la mayor parte de las capturas que realizan se comercializan en sus propios países, pagando tan solo a las autoridades guineanas el valor nominal de las licencias o pescando ilegalmente. Por tanto, los costes en términos de esfuerzo adicional de pesca sobre los stocks son considerables.

24º. El análisis de los datos obtenidos de la Secretaría de Estado de Pesca reflejan que en la pesca artesanal dependen algo más de 24.500 personas, y cerca de 1.500 armadores y 3.000 pescadores. Esto demuestra importancia en la economía local, tanto en términos de empleo como de acceso a los medios de subsistencia por parte de las poblaciones más desfavorecidas. Sin embargo, a pesar de su importancia, los pescadores artesanales no participan en la ordenación pesquera y poseen una limitada organización de base. La representación sindical apenas existe en la pesca industrial y la organización de armadores artesanales solo tiene un órgano de representación a nivel nacional, careciendo de una verdadera red de asociaciones pesqueras con representación local. Por tanto, se trata de un modelo carente de organizaciones que impulsen la profesionalización de la pesca artesanal.

25º. El 53% de las capturas de la pesca artesanal proceden de pequeños pelágicos, al ser más idóneos para el procesado mediante técnicas artesanales de salazonado y ahumado. Más del 95% de la producción se destina al consumo interno y el 5% restante a la exportación, principalmente a Guinea Conakry y Senegal. El mayor destino de la producción es en fresco con un 67%, seguido de la transformación en ahumado con el 21%, y el secado con el 12%. El análisis de las entrevistas nos lleva a confirmar que el nivel de transformación es bajo y muy tradicional, debido a la falta de capacidades de conservación y a la ausencia de medios para el transporte a otros lugares del país. Además, los pescadores extranjeros tienen cada vez menos interés en descargar el pescado en Bissau debido a falta de infraestructuras que ofrezcan servicios a la flota artesanal, a la burocracia y a la ausencia de un sistema de control de calidad que satisfaga el mercado de exportación. Por otra parte, el mercado local de pescado está poco desarrollado. La calidad del pescado es baja y en ocasiones no apta para la venta en fresco, generando problemas de salud pública. Tan solo 8 de las 17 comunidades pesqueras disponen de alguna infraestructura de conservación, de las cuales, solo una tiene una fábrica de hielo operativa, lo que refleja la ausencia de infraestructuras de conservación de la materia prima. El acceso al mercado europeo no está accesible mientras la UE no reconozca una autoridad nacional para el control sanitario, afectando negativamente a cualquier desarrollo futuro de la actividad post captura que tengan por objeto el mercado de exportación europeo.

26º. El análisis de la dimensión tecnológica de la pesca artesanal confirma un resultado precario debido a la obsoleta tecnología pesquera de las embarcaciones y de las artes de pesca empleadas. El 75% de las canoas se construyen a partir de un tronco de árbol sin medios de propulsión a motor y desembarcan tan solo el 54% de la producción total de pescado. Poco más del 14% de las embarcaciones tienen algún tipo de propulsión mecánica, y no se ajustan a las especificaciones técnicas requeridas para emprender la actividad pesquera. La precaria tecnología aplicada para construir embarcaciones, la inexistencia de medidas de seguridad a bordo y la ausencia de medios de conservación adecuados constituyen importantes barreras al desarrollo de una flota pesquera artesanal. El mayor porcentaje de embarcaciones sin motor se encuentra en las comunidades pesqueras situadas en las islas más distantes de Bissau, generando una limitación para el transporte del pescado, para la seguridad de las tripulaciones y para el desarrollo local. Además, las embarcaciones y tripulantes no aparecen registrados en los censos administrativos oficiales, dificultando así un seguimiento de la flota artesanal. Por otra parte, las artes de pesca suelen estar armadas con materiales demasiado pesados e inadecuados para el tipo de pesca al que van destinados. Existe un exceso de artes de enmalle diseñadas con materiales de monofilamento, prohibidas por su poder de pesca cuando quedan abandonados en el mar y generando una “pesca fantasma” debido fundamentalmente al uso de sistemas de balizamiento deficientes. Además, los armadores tienen dificultades de

abastecimiento de equipos de pesca y la compra de materiales depende de países como Senegal, encareciendo de este modo el producto. Por tanto, esto demuestra la baja idoneidad de la flota pesquera artesanal y la existencia de sistemas de pesca obsoletos que requieren establecer modalidades de pesca más rentables y selectivas.

27º. Las entrevistas realizadas y el análisis de la información relativa a la dimensión ecológica muestran un generalizado descenso de las capturas artesanales, aconsejando no exagerar la producción potencial de biomasa, sobre todo, de las especies demersales, crustáceos y cefalópodos. Los indicadores disponibles revelan una tendencia al desequilibrio de algunos stocks por sobreexplotación, fundamentalmente de crustáceos y cefalópodos, lo que lleva a pensar que las políticas de gestión pesquera son formuladas muchas veces en ausencia de información científica sobre el estado real de las poblaciones de peces. Esto aconseja a que las poblaciones sean explotadas a un nivel más bajo que su nivel biológico potencial máximo. En consecuencia, la biodiversidad marina, la mejora de la productividad de los recursos y la reposición de las poblaciones de peces sobreexplotadas requerirán la evaluación de los stocks y la aplicación de un enfoque precautorio. Para ello, habrá que tener en cuenta medidas específicas de ordenación como la selectividad de las artes de pesca, mejorar la gestión espacial de las actividades, reducir temporalmente el esfuerzo pesquero, limitar el acceso de las capacidades de pesca y/o cerrar de forma estacional algunas zonas. Sin embargo, la capacidad para llevar a cabo dicha evaluación e implementar un régimen de ordenación adecuado no está disponible actualmente. El centro de investigación pesquera carece de capacidades y personal suficiente para determinar adecuadamente el estado de las pesquerías, recurriendo a medios externos para realizar las campañas de investigación, cuya actuación puntual sobre la evaluación de los stocks no permite tener resultados de forma regular, debido a la dependencia de la voluntad externa de otros Estados u organizaciones internacionales. La inexistencia de un proceso actualizado de evaluación que permita obtener datos reales de los stocks, prueba que la concesión de licencias de pesca se hace de modo aleatorio sin base científica. Por tanto, recomendamos que los estudios de evaluación y su traslado a los planes de ordenación tengan la cooperación regional y el apoyo externo.

28º. Los resultados del análisis de la dimensión ecológica indican que Guinea Bissau debe establecer niveles de referencia para cada stock y las medidas a adoptar cuando se rebasen estos niveles. A pesar de que el RMS es un punto de referencia contemplado en la CONVEMAR, en los últimos años se llegó a la conclusión de que estaba produciendo un cierto grado de inestabilidad, incompatible con el desarrollo sostenible de las pesquerías multiespecie. Este indicador no tiene en cuenta las consideraciones socioeconómicas de las pesquerías, por lo que es recomendable usar referencias distintas del RMS para comprobar mejor su resultado. Esto lleva a sostener que el RMS no es el punto de referencia más adecuado para la gestión de las pesquerías artesanales multiespecie en el país. En este sentido, el enfoque precautorio implica el desarrollo de estrategias de ordenación que expliquen los riesgos e incertidumbres inherentes y aconseja utilizar dos niveles de referencia para la ordenación pesquera. Así, el Acuerdo de Nueva York establece dos tipos de niveles de referencia: de conservación o límite y de ordenación u objetivo. El nivel de referencia de límite está enfocado a contener la captura dentro de los límites biológicos, mientras que el de objetivo está orientado al cumplimiento de los objetivos de ordenación, tales como los resultados biológicos, sociales y económicos. Por tanto, el uso del RMS como único objetivo de ordenación en el que se establece una captura fija aplicable año tras año, ignora los cambios en el medio ambiente marino, además de basarse en información incompleta.

29º. Tras el resultado de las entrevistas realizadas sobre los planes de ordenación pesquera se pudo comprobar que Guinea Bissau carece de un conjunto coherente de objetivos y políticas para el sector pesquero desde el Plan Director de Pesca Industrial de 1997. Este Plan incluía algunas recomendaciones para crear planes anuales de ordenación pesquera basados en cuotas totales admisibles de capturas que nunca llegaron a aplicarse. Desde entonces, no se han desarrollado políticas para promover una ordenación sostenible de la pesca. Las escasas medidas adoptadas tratan de copiar los procedimientos marcados para la ordenación pesquera orientada a una sola especie. Este tipo de ordenación ha resultado ser el enfoque tradicional empleado por los Estados y las organizaciones regionales de pesca sin tener en cuenta la interdependencia con otras especies del mismo hábitat. Este paradigma, conocido como la ordenación orientada hacia los recursos objetivo, pasa por alto la importancia de las actividades pesqueras artesanales dedicadas a la captura de múltiples especies. Por tanto, en nuestra opinión, este modelo de ordenación debe dejar paso a la propuesta de un nuevo enfoque de ordenación pesquera más adaptado al desarrollo local.

30º. El análisis realizado sobre la ordenación basada en el enfoque ecosistémico de la pesca (EEP) reconoce que constituye una solución ideal para la gestión de los recursos pesqueros en el futuro. Sin embargo, este enfoque no está extendido en la mayor parte de los planes de ordenación actuales, y menos aún en países como Guinea Bissau que apenas cumple con los criterios básicos de la ordenación convencional. La complejidad para implementar el EEP nos lleva a constatar que las dificultades más cruciales son el coste de funcionamiento, las limitaciones operacionales por el escaso conocimiento de los ecosistemas, la falta de control de los derechos de pesca derivados de la fuerte connotación política de los mecanismos de gobernanza y la dificultad de abordar la incertidumbre. Por tanto, el EEP resulta difícil de aplicar a corto plazo, resultando más adecuado adoptar en su lugar una ordenación pesquera adaptativa que sea menos radical. La escasa evidencia estadística relativa a la pesca artesanal desconoce el estado de los ecosistemas e infravalora los efectos de la actividad humana, lo que dificulta monitorear los progresos derivados de la aplicación del enfoque precautorio. Mejorar la ordenación genera considerables exigencias a las capacidades nacionales y, ante la dificultad de implantar una ordenación basada en el EEP, la alternativa de la ordenación pesquera adaptativa debe considerar, al menos, el enfoque precautorio y un marco normativo e institucional adecuado. Sin embargo, la ordenación adaptativa no es una herramienta única, sino más bien una aproximación a todo el sistema de ordenación relacionado con el EEP. Por tanto, consideramos que será necesario integrar otras formas de ordenar la pesca donde los pescadores tomen parte en el proceso de ordenación. Así, la ordenación basada en la comunidad puede ser una herramienta eficaz para ordenar la pesca artesanal, sin embargo, las medidas basadas en este modelo no son suficientes para abordar los múltiples problemas que acosan a la pesca artesanal en el país, necesitando para ello, integrar otros instrumentos, tales como el PAI-INDNR y el PAI-Capacidad de la FAO.

31º. El PAI-Capacidad mantuvo como objetivo que los Estados deberían haber adoptado una ordenación eficiente, equitativa y transparente de la capacidad pesquera entre los años 2003 y 2005, necesitando un marco normativo que permitiera a las instituciones pesqueras y a las partes interesadas conseguir niveles sostenibles de flota y producción pesquera. Esto requería reforzar la organización de los pescadores locales para elaborar conjuntamente los planes de ordenación, aprobando de mutuo acuerdo las medidas de aplicación necesarias. Sin embargo, las entrevistas realizadas al respecto nos revelan que estas medidas no llegaron a cumplirse en Guinea Bissau y se ha demostrado que la participación de las comunidades

pesqueras en la ordenación pesquera ha estado muy poco presente en el país, quedando relegada a una mera función de asesoramiento. La capacidad de pesca sólo podrá limitarse si hay un control sobre el acceso a la pesca y parece probable que en las pesquerías artesanales del país puede resultar propicio utilizar medidas de ordenación usando derechos de utilización territorial. Reforzar los sistemas tradicionales de ordenación puede ser eficaz, otorgándoles carácter oficial en forma de mecanismos comunitarios de ordenación. La organización comunitaria puede permitir limitar las capturas, siendo cada comunidad la que decida cómo se deben explotar. Así, un régimen de ordenación basado en los derechos de la comunidad que llegue a proteger los derechos de acceso de los pescadores más desprotegidos, es sin duda una de las mejores medidas que pueden favorecer a la pesca artesanal del país. Este tipo de derechos, al limitar el acceso a los recursos contribuyen a reducir los riesgos de sobrepesca, evitando que los pescadores permanezcan en situación de pobreza. Además, cuando estos derechos se conceden a grupos, y no a personas individuales, pueden garantizar un cierto nivel de equidad, permitiendo que todos los miembros tengan acceso a los caladeros, confiando así en la pesca para conseguir su subsistencia. En consecuencia, entendemos que el concepto de derechos de propiedad basados en la comunidad puede resultar muy útil desde la perspectiva de la mitigación de la pobreza en el país.

32º. La contribución de la pesca a la economía nacional proviene de los ingresos de la venta de licencias y del pago de una indemnización en virtud de los acuerdos de pesca. Las entrevistas realizadas al respecto revelan que en 2007 la contribución de la pesca al PIB llegó a alcanzar el 7%, manteniéndose en el mismo porcentaje hasta el 2012. Por otra parte, la contribución de la pesca a las exportaciones llegó a alcanzar en el año 1987 el 17%, descendiendo al 6% en 2013. En términos de presupuesto nacional, la pesca llegó a suponer en el año 2006 el 34% del total de los ingresos del Estado, estimándose en un 37% en el 2013. Estos valores resultan bajos en proporción al potencial de pesca existente en el país, sin contar las cuantiosas exportaciones ilegales. Por tanto, consideramos que la aportación de la pesca al presupuesto del Estado podría ser mayor con un sector pesquero bien ordenado.

33º. En conclusión, los resultados del análisis de este apartado muestran que el nivel de gestión del sector pesquero artesanal es muy débil, aflorando un rendimiento decreciente causado por la pesca excesiva, un control limitado, un entorno normativo poco desarrollado y la falta de servicios esenciales para el desarrollo de la actividad pesquera. La pesca artesanal aún hoy sigue evolucionando según esquemas de producción inmutables desde hace 15 o 20 años. Por tanto, la tendencia evolutiva de la pesca artesanal de los últimos años constata un estancamiento y, en muchos casos, un retroceso en términos de producción, comercialización, organización y nivel tecnológico. A esta primera valoración se suma el mayor dinamismo de las embarcaciones pesqueras extranjeras que son difíciles de controlar y cuyas capturas se desembarcan en gran medida fuera del país. Esto da lugar a una situación donde gran parte de la riqueza sacada de la pesca es desconocida produciendo una pérdida para la economía nacional. La falta de un modelo de planificación explica el déficit de organización pesquera en todos los aspectos del sistema de explotación de los recursos. Por tanto, la compleja heterogeneidad pesquera artesanal justifica la necesidad de establecer una gestión basada en un modelo de ordenación adaptativo que implique un mayor grado de descentralización administrativa por medio de sistemas de cogestión.

III. La gobernanza institucional de la pesca en Guinea Bissau

34º. El análisis sobre el terreno y las entrevistas relativas a las dimensiones socioeconómicas e institucionales ponen de manifiesto que la aplicación de un modelo de gobernanza sostenible en Guinea Bissau está lejos de ser real, en la actualidad. La gobernanza tiene que asumir los componentes asociados a la pesca como la degradación ambiental, la pobreza, el subdesarrollo y los desajustes entre las poblaciones pesqueras y los recursos, requiriendo realizar cambios en las estructuras de las instituciones del Estado. Estos cambios pasan por una descentralización de las instituciones y por otorgar una mayor participación a los actores implicados. A pesar de que una gobernanza sostenible no es posible a corto plazo en el país, resulta recomendable introducir medidas que ayuden a acercarse progresivamente ese modelo de gestión. Para ello, el primer paso es disponer de un marco normativo, un modelo institucional adecuado y los recursos humanos capaces de impulsar medidas de ordenación acordes con las necesidades del sector pesquero.

35º. Guinea Bissau muestra una escasa capacidad para ordenar los recursos pesqueros con arreglo a las exigencias de los instrumentos internacionales. La pobreza constituye un enorme condicionante a la hora de establecer un modelo de gestión pesquera pero resulta evidente que, para la articulación de un proceso de ordenación adaptado al contexto guineano, consecuencias para la gobernanza de la pesca artesanal, es necesario incluir a los grupos marginales la dinámica regulatoria a través de nuevos enfoques institucionales. En las entrevistas realizadas, se ha puesto de manifiesto que un sistema de cogestión puede ser un mecanismo institucional adecuado para restaurar la relación entre el gobierno y los pescadores, ya que la ordenación implantada de arriba hacia abajo no tiene éxito. La ordenación efectiva requiere el apoyo de los pescadores, por tanto, la cogestión puede ser la forma de gobernanza más adecuada, de modo que la coparticipación entre los usuarios de los recursos y el Estado se consiga mediante una ordenación conjunta que integre mecanismos normativos, capacidades institucionales y reconozca a las comunidades locales.

36º. La construcción de un sistema de cogestión no es sólo una cuestión de creación de instituciones, sino también un proceso de generación de confianza entre las partes afectadas en que el gobierno debe desempeñar un papel importante. En ese sentido, el empoderamiento de las comunidades pesqueras es un prerrequisito del modelo de gestión e implica considerar los derechos de los usuarios en el proceso de toma de decisiones. Tras el análisis de la dimensión institucional hemos podido comprobar que Guinea Bissau no dispone de un sistema de ordenación basado en la cogestión. Tan solo dispone de consejos consultivos regionales de pesca artesanal, con actuaciones limitadas a políticas sectoriales de conservación de las regiones pesqueras del país sin la existencia de un órgano central representativo ante los órganos administrativos de ordenación pesquera.

37º. El análisis de la legislación nacional realizado en la investigación ha puesto de manifiesto las insuficiencias que –de cara a articular una ordenación basada en la cogestión- presenta el marco normativo de la pesca en Guinea Bissau. El avance hacia ese objetivo requiere implantar y/o ajustar los instrumentos jurídicos existentes, sobre todo, en lo relativo a aspectos relacionados con la inspección marítima; la seguridad de los buques y sus tripulaciones; la legislación para la ordenación de la pesca derivada de los instrumentos internacionales; y las normas que regulen las funciones de las instituciones que intervienen en procesos de ordenación. La regulación normativa debiera, en este sentido, adoptar sistemas

cooperativos acordados con las comunidades debido al alto coste para aplicar medidas de control en la pesca artesanal. Sin embargo, es poco probable que desaparezca por completo la necesidad de una labor de vigilancia a cargo del organismo de ordenación, por lo que el gobierno debe asumir una parte significativa de ese control. Además, los planes de ordenación deberán incluir medidas que traten de reducir las artes de pesca abandonadas, perdidas o descartadas en el mar para combatir la pesca fantasma.

38º. La información recopilada acerca de los aspectos institucionales de la gobernanza pesquera en Guinea Bissau nos permite afirmar que las estructuras administrativas existentes mantienen los clásicos modelos centralizados de administración pesquera europea, que suelen ser poco operativos y muy costosos. La ausencia de una descentralización administrativa impide delegar funciones al ámbito local, por tanto, el desarrollo de capacidades organizativas de pesca en el país debe ser un prerrequisito para la introducción de los planes de ordenación pesquera. La ordenación del sector pesquero en Guinea Bissau es oficialmente competencia de la Secretaría de Estado de Pesca. Durante muchos años este departamento ha sufrido la asignación de unos presupuestos insuficientes que originaron un bajo nivel operativo en sus funciones, y se reconoce la falta de medios para el desarrollo de la investigación marina, el control sanitario, la vigilancia de la ZEE y la ausencia de desembarcos de pescado en el país por falta de infraestructuras adecuadas. La falta de una administración profesionalizada se pone de manifiesto al comprobar la existencia de escasos procedimientos administrativos reglados en las distintas áreas de gestión, la ausencia de procesos de selección del personal a los puestos de trabajo públicos, la falta de registros de personal y de una carrera administrativa de la función pública, la insuficiente preparación del personal funcionario, el número limitado de mandos intermedios cualificados, y la inadecuada distribución de la actividad administrativa asignada a cada centro directivo. Otros departamentos relacionados con la pesca muestran una escasa coordinación en el intento de formar una ordenación pesquera integrada. La Dirección General de la Marina Mercante, responsable de la seguridad marítima y de la prevención de la contaminación marina, es el centro directivo con el menor grado de desarrollo administrativo. El registro de buques y de personal marítimo, el despacho de buques, la inspección de buques y la prevención de la contaminación marina constituyen funciones que están prácticamente ausentes en el organigrama gubernativo del país. Por otra parte, el Instituto de la Biodiversidad y de las Áreas Protegidas, aunque más desarrollado, muestra una baja coordinación con el departamento de pesca, recomendando, por tanto, integrar las áreas marinas protegidas en los planes de ordenación pesquera e incrementar medidas de coordinación conjunta entre los centros directivos implicados.

39º. El análisis de los resultados del estudio de caso muestra que las políticas sectoriales existentes se centran exclusivamente en la maximización de beneficios financieros a través de la venta de licencias de pesca. El mantenimiento de la flota y equipos de pesca, el control y vigilancia, la investigación, el desarrollo de la pesca artesanal y la creación de infraestructuras, constituyen objetivos colocados en un segundo plano, difíciles de lograr debido a las restricciones financieras e institucionales. Además, la ausencia de una formación profesional marítimo-pesquera impide contar con un instrumento básico para la ordenación pesquera, careciendo de una regulación normativa en materia educativa para la pesca. De ello se desprende la ausencia de procedimientos normalizados que establezcan las condiciones para la existencia de las profesiones pesqueras y sus itinerarios formativos. Los obstáculos más importantes son la falta de un plan nacional de formación profesional marítimo-pesquero y la falta de capacitación de los profesionales que trabajan en las distintas fases productivas de

la pesca. Esto confirma que las tripulaciones carecen de las titulaciones profesionales para ejercer la actividad pesquera, cuando resultan fundamentales dentro de un plan de desarrollo de recursos humanos para el sector pesquero en el país.

40º. En conclusión, la ausencia de un modelo sostenible de pesca recomienda establecer una nueva forma de gobernanza que tenga por objeto implantar dos instrumentos de ordenación: un plan de acción nacional (PAN) para mitigar la pesca INDNR, enfocado principalmente a la ZEE y al desarrollo de políticas regionales; y un plan de ordenación pesquera adaptativa (POPA) orientado a la pesca artesanal del mar territorial y las aguas interiores. Por tanto, deberían coexistir dos instrumentos de ordenación tomando en consideración el enfoque precautorio, la ordenación basada en la capacidad, la ordenación enfocada a las comunidades pesqueras locales y el PAI-INDNR, todos ellos, gestionados por medio de mecanismos de cogestión. Sin embargo, ante la dificultad de tener la información suficiente para el diseño de los planes de ordenación pesquera, puede ser determinante la existencia de un sistema de referencia que informe su preparación. Este sistema puede constituir la herramienta básica de organización de los datos provenientes del ecosistema pesquero, destinados a la implementación de los planes de ordenación pesquera en el país. En consecuencia, este sistema de referencia, identificado en esta investigación como “SROPA”, puede constituir un prerrequisito a la preparación de los planes de ordenación PAN y POPA, propuestos para Guinea Bissau. Este sistema trataría de responder a las iniciativas internacionales para promover la pesca responsable; al examen, cada vez mayor, sobre las cuestiones socioeconómicas y ecológicas en la formulación de medidas de ordenación; a una mejora en la elaboración de datos; y a la presentación de la información para hacer visible una respuesta en forma de ordenación adaptativa para una pesca sostenible contra la pobreza.

USC UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

9 BIBLIOGRAFÍA

9.1 MONOGRAFÍAS

ALEGRET, J.L. Espacio, Recursos e Historicidad. La Dimensión Social de la Pesca en el Noroeste del Mediterráneo. Documento de Trabajo de la Universidad de Girona, 1998.

ALLAIN, R.J. Monitoring, control and surveillance in selected West African coastal states with recommendations for possible ICOD interventions in the future, Ottawa, ICOD, 1988.

ANDERSEN, R. Public and private access management in Newfoundland fishing, in Raoul Andersen, ed., North Atlantic maritime cultures: Anthropological Essays on Changing Adaptations. The Hague: Mouton, 1979.

APOSTLE, R., et al. Community, State and Market on the North Atlantic Rim. Challenges to Modernity in the Fisheries. Toronto: University of Toronto Press, 1998.

ARMSTRONG, A.J. Development of International/Regional Co-operation in Fisheries Monitoring. Control and Surveillance, Londres, Reino Unido, Commonwealth Secretariat, 1991.

BADENES CASINO, M. La crisis de la libertad de pesca en alta mar, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

BASDEVANT, J. Dictionnaire de la terminologie du Droit International, Paris, 1990.

BAVINCK, M., CHUENPAGDEE, R., JENTOFT, S., KOOIMAN, J (eds.). Governability of Fisheries and Aquaculture. Theory and Applications. Dordrecht: Springer, 2013.

BELL, F.W. Food from the sea: the economics and politics of ocean fisheries. Boulder, Colorado: Westview Press, 1978.

BELLAMY, R., PALUMBO, A (eds.). From Government to Governance. Aldershot: Ashgate Publishing Company, 2010.

BERKES, F., MAHON, R., MCCONNEY, P., POLLNAC, R., POMEROY, R. Managing small scale fisheries. Alternative directions and methods. International Development Research Centre, Ottawa, Canada, 2001.

BEVIR, M. The SAGE Handbook of Governance. London: Sage Publications Inc, 2011.

BEVIR, M., RHODES, R.A.W. A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. University of California Berkeley, 2001.

BIAI, J., CAMPREDON, P., DUCROQ, M., HENRIQUES, A., OCANTE DA SILVA, A. Plano de Gestão da Zona Costeira das Ilhas Urok (Formosa, Nago e Chediã) 2004-2008. Reserva da Biosfera do Arquipélago de Bolama/Bijagós, Bissau, Tiniguena, Novembro de 2003.

BOISSON de CHAZOURNES, L. Le principe de précaution. Nature, contenu et limités. Pedone. Paris, 2002.

BONZON, K., MCILWAIN, K., STRAUSS, C.K., VAN LEUVAN, T. Catch Share Design Manual: A Guide for Managers and Fishermen, 2010.

BRADY, H.E., COLLIER, D. Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards. Cambridge University Press, Nueva York, 2004.

BROMLEY, D.W., ed. Making the commons work: theory, practice, and policy. San Francisco, California: International Center for Self Governance (ICSG) Press, 1992.

CASADO RAIGÓN, R. La pesca en alta mar, Sevilla, Junta de Andalucía, Consejería de Agricultura y Pesca, 1994.

CASADO RAIGÓN, R. (Coord.): L´évolution et l´état actuel du droit international de la mer. Mélanges de droit de la mer offres à Daniel Vignes, Ed. Bruylant, 2009.
CASADO RAIGÓN, R. El derecho de pesca en alta mar y sus últimos desarrollos. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1995.
CHESSON, J., CLAYTON, H. A framework for assessing fisheries with respect to ecologically sustainable development. Bureau of Resources Sciences. Fisheries Resources Branch, Australia, 1998.
CHEVALIER, S., CHOINIERE, R., BERNIER, L. User Guide to 40 Community Health Indicators. Ottawa: Community Health Division, Health and Welfare Canada, 1992.
CHRISTOPHER, D.L., McGOODWIN, J.R. Folk management in the world´s fisheries: lessons for modern fisheries management. Niwot Colorado: University Press of Colorado, 1984.
CHUENPAGDEE, R (ed.). Contemporary Visions for World Small-Scale Fisheries. Delft: Eburon, 2011.
CHURCHILL, R., LOWE, A.V. The Law of the Sea, Manchester, Manchester University Press, 1985.
CHURCHILL, R., OWEN, D. The EC Common Fisheries Policy, Oxford University Press, Oxford, 2010.
CICIN-SAIN, B., KNECHT, R.W. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Washington, DC: Island Press, 1998.
CORBETTA, P. Metodología y técnicas de investigación social. McGraw-Hill, Madrid, 2003.
CREAN, K., SYMES, D. (eds.). Fisheries Management in crisis. Oxford: Blackwell Science. Fishing New Books, 1996.
CUNNINGHAM, S., BOSTOCK, T. Successful fisheries management: issues, case studies and perspectives. Delft: Eburon Publishers, 2006.
DASGUPTA, P. Human well-being and the natural environment. Oxford, Clarendon Press, 2001.
DELGADO, C., WADA, N., ROSEGRANT, M., MEIJER, S., AHMED, M. Fish to 2020: Supply and Demand in Changing Global Markets. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, and Penang: WorldFish Center, 2003.
DENZIN, N.K., LINCOLN, Y.S. Introduction: The discipline and practice of qualitative research, in Handbook of qualitative research, 2.ª edition. Sage Publications, Thousand Oaks, California, 2000.
DENZIN, N.K., LINCOLN, Y.S. The Sage Handbook of Qualitative Research (3.ª ed.). London: Sage, 2005.
De RENZIO, P. Taking Stock: What do PEFA Assessments tell us about PFM systems across countries? Overseas Development Institute, London, 2009.
DE YTURRIAGA BARBERÁN, J.A. Ámbitos de jurisdicción en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Una perspectiva española, Madrid, 1996.
DYER, C.L., McGOODWIN, J.R., eds. Folk management in the world's fisheries: lessons for modern fisheries management. Niwot, Colorado: University Press of Colorado, 1994.
DYWYNÁ DJABULÁ, A. A pesca na Guiñé-Bissau: Retrato Fiel da Convenção de Montego Bay. Instituito Português de Apoio ao Desenvolvimento, Bissau, 2010.
EDESON, W., FREESTONE, D., GUDMUNDSDOTTIR, E. Legislating for sustainable fisheries: a guide to implementing the 1993 FAO Compliance Agreement and 1995 UN Fish Stocks Agreement. Washington, DC, World Bank, 2001.
FERNÁNDEZ FLORES, J.L. Fuentes del Derecho Internacional Público, en Diccionario Jurídico Espasa, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1991.
FLORIDO DEL CORRAL, D. La pesca en Andalucía. Factores globales y locales de un proceso de crisis. Sevilla: Fundación José Manuel Lara, 2004.

FONTAUBERT, Ch., DE LUTCHMAN, I., with DOWNES, D., DEERE, C. Achieving Sustainable Fisheries: Implementing the New International Legal Regime, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2003.
GALLUCCI, V., SAILA, S.B., GUSTAFSON., D.J., ROTHSCHILD, B.J. Stock assessment. Quantitative methods and applications for small-scale fisheries. Lewis Publishers. USA, 1996.
GARCÍA, J.J., SANTIAGO, J.A. (eds.). Observatorio científico de las pesquerías artesanales. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva, España, 2007.
HAMMERSLEY, M., ATKINSON, P. Ethnography. Principles in practice. 2.ª edition. Routledge, Nueva York, 1994.
HAUCK, M., SOWMAN, M. Guidelines for implementing coastal and fisheries co-management in South Africa. Cape Town: Environmental, 2005.
HERNÁNDEZ GARGÍA, M. La política convencional pesquera de la comunidad europea con terceros Estados. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
HERSOUG, B., PAULSEN, O. Monitoring, control and surveillance in fisheries management. University of Namibia, Windhoek, Namibia, 1996.
HILBORN, R., WALTERS, C.J. Quantitative Fisheries Stock Assessment. Choice, Dynamics and Uncertainty. Chapman and Hall, New York, 1992.
HILL, M., HUPE, P. Implementing public policy: governance in theory and in practice. London: Sage Publications, 2002.
HILL, M., HUPE, P. Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance. London: Sage Publications Ltd; 2009.
HOLLING, C.S. Adaptive Environmental Assessment and Management. London, Wiley, 1978.
IGLESIAS BERLANGA, M. La regulación jurídica de los recursos vivos de alta mar: especial referencia a los intereses españoles. DILEX, S.L. Madrid, 2003.
JENTOFT, S., EIDE, A (eds.). Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries. Dordrecht: Springer Science, 2011.
JOHNSON DOUGLAS, M. The International Law of Fisheries. A Framework for Policy-Oriental Inquiries, New Haven and London, Yale University Press, 1965.
KACZYNSKI, V. Surveillance and foreign fisheries management project for the Secretary of State for Fisheries, Republic of Guinea. Seattle - Conakry, Banco Mundial, 1987.
KIESSLING, I. Finding solutions: derelict fishing gear and other marine debris in Northern Australia. Hobart, Universidad Charles Darwin, National Oceans Office. Australia, 2003.
KING, G., KBOHANE, R.O., VERBA, S. El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos. Alianza Editorial, Madrid, 2000.
KOERS ALBERT, W. International Regulation of Marine Fisheries. A Study of Regional Fisheries Organizations, Fishing News (Books) LTD. London, 1973.
KOOIMAN, J. Governing as governance. London: Sage Publications, 2003.
KOOIMAN, J., et al. (Eds.) Fish for Life. Interactive Governance for Fisheries. Amsterdam: Amsterdam University Press. Mare Publication Series (3), 2005.
KOUROULIS, M. Les nouvelles tendances depuis 1962 dans le régime international des pêches maritimes. Libraire Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1973.
LAWSON, R. Economics of Fisheries Development. Frances Pinter Publishers, London, U.K., 1984.
Le SANN, A. A livelihood from fishing: globalization and sustainable fisheries policies. London: Intermediate Technology Publications, 1988.
LIPTON, M. (ed.). The prisoners' dilemma and case's theorem: A case for democracy in less developed countries? Economy and Democracy, MacMillan Press Ltd., 1985.

LÓPEZ VEIGA, E.C. Ordenación pesquera. Sus bases y su aplicación. Caja de Ahorros Municipal de Vigo, Vigo, 1985.
LUCCHINI, L., VOELCKEL, M. Droit de la Mer, dos vols. Paris, 1996.
LUC VAN HOOF. Herramientas para la ordenación de las flotas pesqueras. Dirección General de Políticas Interiores de la Unión Europea. Departamento temático B: políticas estructurales y de cohesión. Parlamento Europeo. Bruselas, 2010.
MALENA, C. From political won't to political will. Sterling, VA: Kumarian Press/Stylus Publishing, 2009.
MARR, S. The precautionary principle in the law of the sea. Modern decision making in international law. Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 2003.
MARTÍNEZ PÉREZ, E.J. El desarrollo sostenible como justificación de las acciones unilaterales para la conservación de los recursos vivos. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 2004.
McGOODWIN, J.R. Crisis in the world´s fisheries: people, problems, and policies. Stanford, California: Stanford University Press, 1990.
MESEGUER SÁNCHEZ, J.L. Derecho Internacional de los ecosistemas marinos. Reus, Madrid, 2011.
MICHAUD, J.C., RIOUX, C. Pêche industrielle et flotte étrangères en Afrique de l´Ouest. Rome, FAO, 1989.
NAYAK, N., NADAKUMAR, D., VIJAYAN, A.J. Coastal population dynamics and ecosystem changes. Thiruvananthapuram: Protsahan, 2006.
NORMANN, A.K. Troubled waters, troubled times. Fisheries policy reforms in the transition to democracy in South Africa and Mozambique. Tromsø, Norway: University of Tromsø; doctoral dissertation, 2006.
OLSON, M. The logic of collective action. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
PALUMBO, D.J., CALISTA, D.J. Opening up the black box: implementation and the policy process. New York: Greenwood Press, 1990.
PATEMAN, C. Participation and democratic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
PHILLIPS, E., PUGH, D. La tesis doctoral. Un manual para el doctorado y sus directores. Bresca Editorial, Barcelona, 2008.
POMEROY, R.S., RIVERA-GUIEB, R. Fishery co-management: a practical handbook. Wallingford, UK: CAB Publishing/Ottawa, International Development Centre, 2006.
PRADO, J., SMITH, A. Les accidents a bord de petits bateaux de pêche dans les pays en développement, quelques mesures préventives. Simposio internacional sobre seguridad y condiciones de trabajo en los barcos de pesca. Universidad de Quebec, 1989.
RAWLS, J. A theory of justice. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1971.
REY ANEIROS, A. La Unión Europea frente a las transformaciones del Derecho internacional de la pesca, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
RITCHIE, J. The application of qualitative methods to social research, in qualitative research practice. A guide for social research students and researches, Sage, London, 2003.
RODRÍGUEZ, G., GIL, J., GARCÍA, E. Metodología de la investigación cualitativa. Málaga: Aljibe, 1996.
SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. La Zona exclusiva de pesca en el nuevo Derecho del Mar, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1977.
SEN, S. EC fisheries agreements with ACP States and their likely impacts on artisanal fisheries. Intermediate Technology Development Group, 1989.

SOBRINO HEREDIA, J.M. (Coord.): Mares y Océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.
SOBRINO HEREDIA, J.M., LÓPEZ VEIGA, E.C., REY ANEIROS, A. La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común de la Unión Europa. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
SOLOMON, B. Black empowerment: social work in oppressed communities. New York: Columbia University Press, 1976.
SUÁREZ DE VIVERO, J.L. El nuevo orden oceánico. Sevilla: Junta de Andalucía, 1985.
SUÁREZ DE VIVERO, J.L. Los océanos. Medio ambiente, recursos y políticas marinas. Barcelona, Ediciones del Serbal, 2001.
SUTTLES, W.P. The economic life of the Coast Salish of Haro and Rosario Straits. New York: Garland, 1974.
TORRE, D.A. Empowerment: structured conceptualization and instrument development. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
TURNER, J. A guide for the implementation of safety programmes in fisheries. En el Simposio internacional sobre seguridad y condiciones de trabajo a bordo de barcos pesqueros, Universite de Quebec, Rimouski, 1989.
VALDÉS FERNÁNDEZ, P. La flota pesquera española, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1988.
VILLASANTE, S. Sostenibilidad de las pesquerías artesanales de Galicia. NETBIBLO, S.L. La Coruña, 2010.
WACKERNAGEL, M., REES, W. Our Ecological Footprint. Philadelphia: Gabriola Island, BC, 1996.
WEBER, M. Sobre la teoría de las ciencias sociales. Península, Barcelona, 1971.
WEIGEL, J-Y., FÉRAL, F., CAZALET, B. Les Aires Marines Protégées d´Afrique de l´Quest, Gouvernance et Politiques Publiques, Perpignan, PUP, 2007.
WILLOCK, A., LACK, M. Follow the leader: Learning from Experience and best practice in regional fisheries management organizations, WWF International and TRAFFIC International, 2006.
WILSON, D.C., NIELSEN, J.R., DEGNBOL, P., editors. The fisheries co-management experience: accomplishments, challenges and prospects. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.
YIN, R. Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5. Thousand Oaks, Sage Publications, 1994.
ZAPATA-BARRERO, R., SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. Manual de investigación cualitativa en la ciencia política. Tecnos, Madrid, 2011.
ZENGORYEN. Fisheries cooperative associations in Japan. Tokyo: National Federation of Fisheries Cooperative Associations, 1984.

9.2 ARTÍCULOS EN OBRAS COLECTIVAS

AHMED, M., KUPERAN VISWANATHAN, K., VALMONTE-SANTOS, R.A. Acción colectiva y derechos de propiedad en la gestión de la pesca. En: MEINZEN-DICK, R.S., DI GREGORIO, M. Acción colectiva y derechos de propiedad para el desarrollo sostenible. Instituto Internacional de Investigación sobre políticas alimentarias. 2020 VISION FOR FOOD, AGRICULTURE, AND THE ENVIRONMENT, Punto de enfoque 11, Resumen 7 de 16, febrero de 2004.

ANDERSEN, R. Extended jurisdiction and fisherman access to resources: new directions, new imperatives, in MAIOLO, J.R., ORBACH, M.K., eds., Modernization and marine Fisheries policy. Ann Arbor, Michigan: Ann Arbor Science Publisher, 1982. pp. 17-34.

ANDREONE, G. Illegal, Unreported, Unregulated Fishing. In: TAMBURELLI, G. (ed.). The Antarctic Legal System and Environmental Issues, Ed. Giuffrè, Milano, 2006, pp. 125-126.

ARENAS MEZA, M. Las medidas relativas al Estado del puerto y su actual regulación en el Derecho internacional de las pesquerías: insuficiencias y perspectivas de futuro. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. (coordinadores científicos). La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, 2009, p. 190.

ARENAS MEZA, M. Nuevos avances en la lucha contra la pesca INDNR: El Acuerdo de las FAO sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (2009). En: SOBRINO HEREDIA, J.M. (Dir.); ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., PUREZA, J.M. (Coords.), Innovación y conocimiento, AEPDIRI/Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 71-87.

ARENAS MEZA, M. Procedimientos obligatorios de solución de controversias en el marco de organizaciones regionales de ordenación pesqueras. En: PUEYO LOSA, J., BRITO, W. (Dirs.). La gobernanza de los mares y océanos: nuevas realidades, nuevos desafíos. SCIENCIA JURÍDICA-ANDAVARIA EDITORA, Santiago de Compostela, 2012, p. 527.

ARTS, B., VAN TATENHOVE, J. Political modernisation. In: ARTS, B., LEROY, P., editors. Institutional dynamics in environmental governance. Dordrecht: Springer, 2006, pp. 21-43.

BADENES CASINO, M. El Código internacional de conducta para la pesca responsable de 1995, en JUSTE RUÍZ, J. Derecho internacional del Medio Ambiente, Madrid, 1999, pp. 192-193.

BAILEY, C. Government protection of traditional resource use rights-the case of Indonesian fisheries, in KORTEN, D.C. ed., Community management: Asian experience and perspectives. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1986, pp. 292-308.

BARNES, R. The Convention on the Law of the Sea: An Effective Framework for Domestic Fisheries Conservations? In FREESTONE, D., BARNES, R., ONG, D.A. (Eds.). The Law of the Sea: Program and Prospects, Oxford University Press, 2006, pp. 233-260.

BIDAURRATZAGA AURRE, E., MARÍN EGOSCOZÁBAL, A. Integración Regional Africana y Nuevas Relaciones con la Unión Europea como Instrumentos de Desarrollo. En, África en el Horizonte. La Catarata, Madrid, 2006.

BOU FRANCH, V. Consideraciones en torno a las obligaciones de cooperar y prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos. En: Estudios de Derecho Mercantil. Homenaje al Profesor Manuel Broseta Pont, tomo 1, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 517-560.

BRINKERHOFF, D.W. Assessing political will for anticorruption efforts: analytical framework. Public Administration and Development 20(3), 2000, pp. 239-253.

BUTTERWORTH, D.S., COCHRANE, K.L., De OLIVEIRA, J.A.A. Management procedures: a better way to manage fisheries? The South African experience. In: PIKITCH, E.L., HUPPERT, D.D., SISSENWINE, M.P. (Eds.). American Fisheries Society Symposium No. 20, Bethesda, Maryland, 1997, pp. 83-90.

CASADO RAIGÓN, R. Règlement des Différends. En: VIGNES, D., CASADO RAIGÓN, R., DATALDI, G. (eds.), Le Droit international de la pêche maritime, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 352.

CASADO RAIGÓN, R. El Estado rector del puerto: medidas contra la pesca IUU. En: CARDONA LLORENS, J., et al. (Coord.) Estudios del Derecho Internacional y Derecho europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González, Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 328.

COCHRANE, K.L. Marine Protected Areas as Management Measures: Tools or Toys? In Law, Science, and Ocean Management. Proc. 30th Annual Conference of the Center for Oceans Law and Policy, Dublin, Ireland, 2006.

CONSTANZA, R. Towards an operational definition of ecosystem health. In: CONSTANZA, R., NORTON, B.G., HASKELL, B.D. (eds.). Ecosystem Health: New Goals for Environmental Management. Island Press, Washington DC, EE.UU, 1992.

CORDELL, J.C. Defending customary inshore sea rights, in Kenneth RUDDLE, K., AKIMICHI, T., eds., Maritime institutions in the Western Pacific. Senri Ethnological Studies No. 17, Osaka: National Museum of Ethnology, 1984, p. 301.

DADOR VIDAS. IUU Fishing or IUU Operations. Some Observations on Diagnosis and Current Treatment. In Bringing New Law to Oceans Waters, CARON, D.D./SCHEIBER, H.N. (edts.) Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, p. 136.

DELLA PORTA, D., KEATING, M. How many approaches in the social science? An epistemological introduction. In Approaches and methodologies in the social sciences. Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 28-29.

FIDELL, E.R. The United Stated Experience. In FIDELL, E.R., OKATSU, M., MESEGUER, J.L. Flag Stated Measures to Ensure Compliance with Coastal State Fisheries Regulations the United States, Japanese and Spanish Experience, Fisheries Law Advisory Programme, Circular No. 6, Norway Funds-in-Trust, (iv), FAO. Rome, 1986, pp. 1-9.

FREESTONE, D. The Precautionary Principle in International Law and Global Climate Change. In: CHURCHILL, R., FREESTONE, D. [ed.], London, 1991, pp. 21-36.

GARCÍA, S.M., NEWTON, C. Current situation, trends, and prospects in world capture fisheries. In PIKITCH, E.K., HUPPERT, D.D., SISSENWINE, M.P. (eds.) Global trends: fisheries management, 1997, pp. 2-27.

GEERTZ, C. Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture. In The Interpretation of Cultures: Selected Essays. New-York/N.Y./USA: Basic Books, 1973, pp. 3-30.

GILL, D.A. Environmental disaster and fishery co-management in a natural resource community: impacts of the Exxon Valdez oil spill. In Christopher L. Dyer and James R. McGoodwin, eds., Folk management in the world's fisheries: lessons for modern fisheries management. Niwot: University Press of Colorado, 1994, pp. 207-236.

GONZÁLEZ LAXE, F. The Inadequacies and Ambiguities of the Common Fisheries Policies. In SYMES, D. (Ed.). Alternative Management Systems for Fisheries. Oxford: Blackwell Science, 1999, pp. 13-20.

GONZÁLEZ LAXE, F. Los nuevos horizontes de los problemas pesqueros. En GONZÁLEZ LAXE, F., et al. Economía de la pesca. La nacionalización del mar. Papeles de trabajo, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, A Coruña, 2000, pp. 117-125.

HARDIN, R. Trust in government. In BRAITHWAITE, V., LEVI, M., editors. Trust and governance. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

HAWARD, M. IUU Fishing Contemporary Practice, in OUDE ELFERINK, A., ROTHWELL, D. (Eds.), Oceans Management in the 21st. Century: Institutional frameworks and Responses, Martinus Nijhoff, 2004, p. 89.

HAYASHI, M. Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing: Global and Regional Responses. In: CARON, D., SCHEIBER, H. (Eds.), Bringing New Law to Ocean Waters, M. Nijhoff, Leiden, Boston, 2004, pp. 95-23.

HEY, E. The provisions of the United Nations Law of the Sea Convention on fisheries resources and current international fisheries management needs. In: HEY, E., BURKE, W., PONZONI, D., SUMI, K. The regulation of driftnet fishing on the high seas: legal issues, FAO Legislative Study No. 47, Rome, FAO, 1991, p. 4.

HOEFNAGEL, E. Corporatist origin of the Dutch co-management system. In: Proceedings of the IIFET conference on fisheries in the global economy, Wellington, 2002.

ISLAM, MM. Living on the Margin: The Poverty-Vulnerability Nexus in the Small-Scale Fisheries of Bangladesh. In Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries, eds. JENTOFT, S., EIDE, A. Dordrecht: Springer Science, 2011.

JENTOFT, S., MIDRÉ, G. The Meaning of Poverty: The Conceptual Issues in Small-Scale Fisheries. In Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries, eds. JENTOFT, S., EIDE, A. Dordrecht: Springer Science, 2011, pp. 43-70.

KELLEHER. M.K. Assessing the impact of foreign fishing agreements in West Africa. In: Fisheries Access Agreements in West Africa' by DIOH, B., KELLEHER, M., ROBERTS, K. GCP/RAF/302/EEC. Improvement of the Legal Framework for fisheries cooperation, management and development of coastal states in West Africa, 2007.

KURIEN, J., WILLMANN R., Special considerations for small-scale fisheries management in developing countries. In COCHRANE, K.L., GARCÍA, S., eds. A fishery manager's guidebook. Segunda edición. Roma: FAO y Wiley-Blackwell, 2009, pp. 404-424 y 425-444.

LOFGREN, O. From peasant fishing to industrial trawling: a comparative discussion of modernization processes in some North Atlantic regions. In MAIOLO, J.R., ORBACH, M.K. eds., Modernization and marine fisheries policy. Ann Arbor, Michigan: Ann Arbor Science Publisher, 1982, pp. 151-176.

MARTIN, K.O. Play by the rules or don't play at all: space division and resource allocation in a rural Newfoundland fishing community. In RAOUL, A., ed., North Atlantic maritime cultures: anthropological essays on changing adaptations. The Hague: Mouton, 1979, pp. 277-298.

MESEGUER SÁNCHEZ, J.L. Participación de España en las organizaciones internacionales de pesca, en la obra colectiva de POCH, A. La actual revisión del Derecho del Mar. Una perspectiva española, Instituto de Estudios Políticos, I, Segunda Parte, Madrid, 1974, pp. 161-187.

ONYANGO, P. Occupation of Last Resort? Small-Scale Fishing in Lake Victoria, Tanzania. In Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries, eds. JENTOFT, S., EIDE, A. Dordrecht: Springer Science, 2011, pp. 97-124.

PASTOR RIDRUEJO, J.A. La jurisdicción rampante de los Estados ribereños sobre la pesca en alta mar. En: Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco, Madrid. Ed. Tecnos, 1993, pp. 522-523.

PÉREZ GONZÁLEZ, M. El Derecho Internacional de la cooperación: algunas reflexiones. En: ALDECOA LUZARRAGA, F. (Coord.), La cooperación internacional, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del país Vasco, 1993, p. 28.

PI-SUNYER, O. The anatomy of conflict in a Catalan maritime community, in ACEVES, J.B., HANSEN, E.C., LEVITAS, G., eds., Economic transformation and steady-state values: essays in the ethnography of Spain. Flushing, New York: Queens College Publications in Anthropology, 1976, pp. 60-78.

POLLNAC, R.B. Investigating territorial use rights among fishermen. In RUDDLE, K., AKIMICHI, T., ed., Maritime Institutions in the Western Pacific. Semi Ethnological Studies 17, National Museum of Ethnology, Osaka, Japan, 1984, pp. 285-300.

POMEROY, R.S., KUPERAN VISWANATHAN, K. Experiences with fisheries co-management in Southeast Asia. In: WILSON, D.C., RAAKJÆR NIELSEN, J., DEGNBOL, P., editors. The fisheries co-management experience: accomplishments, challenges and prospects. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2003.

PUEYO LOSA, J. Derecho del mar y libertad de pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, 2009, pp. 159 y 160.

PUEYO LOSA, J. Palabras previas. En: URBINA, J.J., PONTE IGLESIAS, M.T. (Coordinadores Científicos). Protección de intereses colectivos en el derecho del mar y cooperación internacional. Iustel, Madrid, 2012, pp. 17-21.

PUEYO LOSA, J. Derecho del mar y libertad de pesca. Sobre las organizaciones regionales de ordenación pesquera y el Acuerdo de 1995. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos, Iustel, Madrid, 2009, pp. 167 y ss.

RAUSTIALA, K., VICTOR. DG. Conclusions. In The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice, eds. VICTOR, DG., RAUSTIALA, K., SKOLIKOFF, B. Cambridge, Mass: The MIT Press, 1989.

REIN, M., RABINOVITZ, FF. Implementation: A Theoretical Perspective. In American Politics and Public Policy, ed. WD Burnham and M Wagner Weinberg. Cambridge, Mass: The MIT Press, 1987.

REY ANEIROS, A., VÁZQUEZ GÓMEZ, E. "L´Union européenne face à l´approche éco systémique comme instrument de gestion en matière de pêche", en CASADO RAIGÓN, R. (Coord.): L´evolution et l´état actuel du droit international de la mer. Mélanges de droit de la mer offres à Daniel Vignes, Ed. Bruylant, 2009.

SNYDER, R., WILLIAMS, D.R., PETERSON, G. Culture loss and sense of place in resource valuation: Economics, anthropology and indigenous cultures. In JENTOFT, S., MINDE, H., NILSEN, R., editors. Indigenous peoples: resource management and global rights. Delft. The Netherlands: Eburon Academic Publishers, 2003, pp. 107-123.

SOBRINO HEREDIA, J.M. Pabellones de conveniencia y pesca ilegal. En: SALINAS DE FRIAS, A., ARGAS GÓMEZ-URRUTIA, M. (coords.), Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, p. 1331.

SOBRINO HEREDIA, J.M. La mar, un escenario abierto. En SOBRINO HEREDIA, J.M. (Coord.). Mares y Océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 23.

STAKE, R. "Case Studies", in: Norman DENZWHYTEIN, N.K., LINCOLN, I (eds.), Handbook of Qualitative Research, Thousand Oaks, Sage Publications, 1994, pp. 236-245.

STANDING, A. The European Union and the scramble for African fish. In SOUTHALL, R., MELBERG, H. (eds.). The new scramble for Africa; Imperialism, investment and development in Africa, University of Kwazulu Natal Press, Durban, 2009.

TEIJO GARCÍA, C. Una aproximación a la práctica convencional de los acuerdos de asociación pesquera suscritos por la Comunidad Europea. En: PUEYO LOSA, J., URBINA, J.J. La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, 2009, pp. 263-291.

TEIJO GARCÍA, C. ¿Debieran ser considerados los acuerdos de acceso a recursos pesqueros como subsidios prohibidos? algunas reflexiones a la luz de la evolución de la práctica internacional. En: BOU FRANCH, V., JUSTE RUIZ, J. (Dirs.), SÁNCHEZ PATRÓN, J.M. (Coord.). Derecho del mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 253-260.

TREVES, T. La codification du droit international: l´expérience du droit de la mer, en SFDI: La codification du droit international, Paris, 1999, pp. 309-318.

TREVES, J. La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado costero y Estado del puerto. En: PUEYO LOSA, J., URBINA J.J. (Coords.). La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos. Iustel, Madrid, 2009, pp. 135 y 138.

URBINA, J.J. Organizaciones regionales de ordenación pesquera y fortalecimiento del papel del Estado del puerto: la labor de la Comisión de Conservación de los Recursos Vivos marinos Antárticos. En: BOU BRANCH, V., JUSTE RUIZ, J. (Dirs.); SÁNCHEZ PATRÓN, J.M. (Coord.), Derecho del mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo. Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 219-226.

9.3 REVISTAS Y OTRAS PUBLICACIONES PERIÓDICAS

ACHESON, J.M. Anthropology of fishing. Annual Review of Anthropology 10, 1981, pp. 275-316.

AGNEW, D.J., et al. Estimating the worldwide extent of illegal fishing. PLOS ONE, 2009, 4(2): e4570.

AGNEW, D.J. The illegal and unregulated fishery for austromerluza in the Southern Ocean, and the CCRVMA Catch Documentation Scheme. Marine Policy, 24: 2010, pp. 361-374.

AGRAWAL, A. Common property institutions and sustainable governance of resources. World Development 29, 2001, pp. 1649-1672.

AGUILERA, F. ¿La tragedia de la propiedad común o la tragedia de la malinterpretación en economía? Agricultura y Sociedad, No. 61, 1991.

AHMED, M., CAPISTRANO, A.D., HOSSAIN, M. Experiences of Partnership Models for the Co-Management of Bangladesh Fisheries. Fisheries Management and Ecology 4 (3), 2003, pp. 233-248.

ALDER, J., SUMAILA, R. West Africa: fish basket of Europe past and present. Journal of Environment and Development, (13), 2004, 2004, p. 2.

ALLISON, EH., RATNER, BD., ÅSGÅRD, B., WILLMANN, R., POMEROY, R., KURIEN, J. Rights-based fisheries governance: from fishing rights to human rights. Fish and Fisheries 13, 2012, pp. 14-29.

ANNALA, J., HOLLAND, D.S., HILBORN, R. The cost of overfishing and management strategies for new fisheries on slow-growing fish: orange roughy (Hoplostethus atlanticus) in New Zealand. Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences 63, 2006, pp. 2149-2153.

ARDEN, H. Troubled odyssey of Vietnamese fishermen: the wanderers from Vung Tau. National Geographic 160 (3): 1981, pp. 378-394.

ARNASON, R. On the ITQ fisheries management system in Iceland. Review in Fish Biology and Fisheries 6(1), 1996, pp. 63-90.

ARREGUÍN-SÁNCHEZ, F. Time recovery for exploited fish populations based on surplus yield models. Fishbyte 9 (2): 1991, pp. 39-41.

ARTIGAS, C., ESCOBAR, J.J. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Pesca en Alta Mar. Una perspectiva regional a dos años de su firma, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Revista serie Medio ambiente y desarrollo, No 4, Santiago de Chile, 1997.

ASTORKIZA, K., DEL VALLE, I., ASTORKIZA, I. Posibilidades de pervivencia de la cogestión en las pesquerías de la Unión Europea: el caso de las flotas artesanales de la Comunidad Autónoma Vasca. BIBLID 1137-439X, 21, 2002, pp. 49-62.

ASTORKIZA K., DEL VALLE, I., ASTORKIZA, I. La flota del Cantábrico en la pesquería del atún blanco del Atlántico Norte. Papeles de Economía Española, 71, 1997, pp. 252-263.

BAILEY, C., DAVIS, A. Common in custom, uncommon in advantage: common property, local elites, and alternative approaches to fisheries management. Society and Natural Resources 9(3), 1995, pp. 251-265.

BAVINCK, M. Investigating poverty through the lens of riches: immigration and segregation in Indian capture fisheries. Development Policy Review 32(1), 2014, pp. 33-52.
BATSTONE, C., SHARP, B. New Zealand's quota management system: the first ten years. Marine Policy 23(2), 1999, pp. 177-190.
BATTAGLIA, P., et al. Characterization of the artisanal fishery and its socio-economic aspects in the central Mediterranean Sea (Aeolian Island, Italy). Fisheries Research 102, 2010, pp. 87-97.
BEDDINGTON, J.R, AGNEW, D.J., CLARK, C.W. Current problems in the management of marine fisheries. Science 316, 2007, p. 1713.
BEEM, B. Co-management from the top? The roles of policy entrepreneurs and distributive conflict in developing co-management arrangements. Marine Policy 31, 2007, pp. 540-549.
BÉNÉ, C., HECK, S. Fish and Food Security in Africa. NAGA, WorldFish Center Quarterly, Vol. 28, No. 3-4, Jul-Dec 2005.
BÉNÉ, C. CAADP and fisheries policy in Africa; Are we aiming for the right reform?' CAADP Policy Brief, No. 40, 2011.
BÉNÉ, C. When fishery rhymes with poverty: a first step beyond the old paradigm on poverty in small-scale fisheries.World Development 31(6), 2003, pp. 949–975.
BEN-YAMI, M. Safety at sea, the tragedy of official default. Samudra 23: Sept 1999, pp. 24-28.
BERKES, F. Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. Journal of Environmental Management, 90, 2009, pp. 1692-1702.
BOEHLERT, G.W. Biodiversity and the Sustainability of Marine Fisheries. Oceanography 9(1), 1996, pp. 28-35.
BORIT, M., OLSEN, P. Evaluation framework for regulatory requirements related to data recording and traceability designed to prevent illegal, unreported and unregulated fishing. Marine Policy, vol. 36, 2012, pp. 96-102.
BOWEN, R.E., RILEY, C. Socio-economic indicators and integrated coastal management. Ocean and Coastal Management 46, 2003, pp. 299-312.
BRANCH, T.A. Not all fisheries will be collapsed in 2048. Marine Policy 32, 2008, pp. 38-39.
BROWN, J., MACFADYEN, G. Ghost fishing in European waters: impacts and management responses. Marine Policy, 31(4): 2007, pp. 488-504.
BROWNSTEIN, J., TREMBLAY, J. Traditional property rights and cooperative management in the Canadian lobster fishery. The Lobster Newsletter, 7, 1994, p. 5.
CADDY, J.F., CSIRKE, J., GARCÍA, S.M., GRAINGER, R.J.R. How pervasive is Fishing down marine food webs? Science 282, 1998, p. 1383.
CAMERON, J., ABOUCHAR, J. The precautory principle: A fundamental principle of law and policy for the protection of the global environment. Boston College International and Comparative Law Review, vol. 14, 1991, pp. 1-27.
CARBONETTI, B., POMEROY, R., RICHARDS, DL. Overcoming the lack of political will in small scale fisheries. Marine Policy 44, 2014, pp. 295-301.
CARROZ, J., SAVINI, M. Les accords de pêche conclus par les États africains riverains de l´Atlantique. AFDL, Vol. XXIX, 1983, pp. 674-709.
CARROZ, J.E. Institutional Aspects of Fishery Management under the New Regime of the Oceans. SDLR, vol. 21, 1984, pp. 514-515.
CASADO RAIGÓN, R. El Acuerdo de Nueva York sobre especies transzonales y altamente migratorias. Cuadernos de Derecho Pesquero, No. 2, 2003, pp. 49-60.
CHARLES, A.T. The Atlantic Canadian ground fishery: roots of a collapse. Dalhousie Law Journal 18, 1995, pp. 65-83.

CHARLES, A.T., WILSON, L. Human Dimensions of Marine Protected Areas. ICES Journal of Marine Science 66, 2009, pp. 6-15.
CHRISTENSEN, V. Indicators for Marine Ecosystems Affected by Fisheries. Marine Freshwater Resource, 2000, pp. 447-450.
CHRISTIE, W. J. Developing the concept of sustainable fisheries. Journal of Aquatic Ecosystem Health (2), 1993, pp. 99-109.
CHRISTY, Jr. F.T. Property rights in the world ocean. Natural Resources J 15, 1975, p. 695.
CHUENPAGDEE, R., JENTOFT, S. Step zero for fisheries co-management: What precedes implementation. Marine Policy 31, 2007, pp. 657-668.
CINNER, J.E., ASWANI, S. Integrating customary management into marine conservation. Biological Conservation 140, 2007, pp. 201-216.
COCHRANE, K.L. Reconciling sustainability, economic efficiency and equity in fisheries: the one that got away? Fish and Fisheries, 2000, pp. 3-21.
COLLOCA, F., et al. Structure and evolution of the artisanal fishery in a southern Italian coastal area. Fisheries Research 69, 2004, pp. 359-369.
CONSTABLE, J.A. International Implementation of the Ecosystem Approach to Achieve the Conservation of Antarctic Marine Living Resources. Artículo presentado en UNICPOLOS-7, Nueva York, N.Y., junio de 2006.
COPES, P. A critical review of the individual quota as a device in fisheries management. Land Economics 62, 1986, pp. 278-291.
CORCELLE, G. La perspective communautaire du principe de précaution. Revue du Marché Commun et de li Union Européenne, No. 450, 2001, pp. 447-454.
COSTELLO, C., GAINES, S.D., LYNHAM, J. Can catch shares prevent fisheries collapse? Science 321, 2008, pp. 1678-1681.
COSTELLO, C., DEACON, R. The efficiency gains from fully delineating rights in an ITQ fishery. Marine Resource Economics 22, 2007, p. 347.
CULLIS-SUZUKI, S., PAULY, D. "Failing the high seas: A global evaluation of regional fisheries management organizations". Marine Policy, vol. 34, 5, 2010, pp. 1036-1042.
DAW, T., GRAY, T. Fisheries science and sustainability in international policy: a study of failure in the European Union's common fisheries policy. Marine Policy 29(3), 2005, pp. 189-197.
DE YTURRIAGA BARBERÁN, J.A. Los mares presenciales del dicho al hecho no hay tanto trecho. AHLADI, 12, 1995, p. 393.
DIETZ, T., OSTROM, E., STERN, P.C. The struggle to govern the commons. Science 302(5652), 2003, pp. 1907-1912.
DOMINGOS DE BARROS, M., KÁSIMO, M.J., ILDEFONSO BARROS, M., MALAM MANÉ, M. Consultation Sectorielle des Pêches, Intervention sur le Sous-secteur de la Pêche Artisanale, Bissau, 14 á 16 Janvier 1997, pp. 3 y 4.
DOUMA, W.T. The precautionary principle in the European Union. RECIEL, vol. 9, 2000, pp. 132-143.
DUNCAN, E.J., CURRIE, LL.B. (Hons.). Protecting the Deep Sea Under International Law, Legal Options for Addressing High Seas Bottom Trawling, GREENPEACE, October 2004.
DUNSIRE, A. Administration theory in the 1980s. A viewpoint. Public Administration 73(1), 1995, pp. 17-40.
DUPUY, P.M. Où en est le droit internationale de l`environnement à la fin du siècle?" RGDIP, vol. 101, 1997, pp. 873-903.
DYER, C.L., Gill, D.A., PICOU, J.S. Social disruption and the Valdez oil spill: Alaskan natives in a natural resource community. Sociological Spectrum 12: 1992, pp. 105-126.
ECONOMIST, THE. The tragedy of the oceans. The Economist, March 19th. 1994, pp. 21-24.

EGGERT HELLEGARD, A. Fishery control and regulation compliance: a case for co-management in Swedish commercial fisheries. Marine Policy 27, 2003, pp. 525-533.
ESPEL, J.I. Problemas de las pesquerías artesanales. El caso del País Vasco. Papeles de Economía Española No. 71, 1997, pp. 285-289.
EYTHORSSON, E. Theory and practice of ITQs in Iceland. Privatization of common fishing rights. Marine Policy, 20(3), 1996, pp. 269-281.
FARRUGIO, H., OLIVER, P., BIAGI, F. An overview of the history, knowledge, recent and future trends in Mediterranean fisheries. Science Marina 57, 1993, pp. 105-119.
FORCADA, A., et al. Structure and spatial-temporal dynamics of artisanal fisheries around a Mediterranean marine protected area. ICES Journal of Marine Science 67, 2010, pp. 191-203.
FOX, W.W. An exponential surplus-yield model for optimizing exploited fish population. Transaction of the American Fisheries Society 1, 1970, pp. 80-88.
FREIRE, J., GARCÍA-ALLUT, A. Socioeconomic and biological causes of management failures in European artisanal fisheries: the case of Galicia (NW Spain). Marine Policy 24, 2000, pp. 375-384.
FRIEDHEIM, R.L. Ocean governance at the millennium: where we have been – where we should go. Ocean and Coastal Management, vol. 42, No. 9, 1999, p. 748.
FROESE, R., STERN-PIRLOT, A., KESNER-REYES, K. Out of new stocks in 2020: A comment on "Not all fisheries will be collapsed in 2048. Marine Policy, 2008, p. 33.
FROGER, G. Eléments pour une théorie institutionnaliste des ressources naturelles et de l´environnement. Économies et Sociétés, 35, 1997, pp. 147-169.
GABRIELA A. La aportación del acuerdo de la FAO sobre las medidas del estado rector del puerto para luchar contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en pro de una mejor trazabilidad de los productos pesqueros. ReDeco, Revista electrónica del Derecho del consumo y la alimentación, No. 31, 2013, pp. 47-58.
GARCÍA DE LA FUENTE, L., et al. Relevance of socioeconomic information for the sustainable management of artisanal fisheries in South Europe. A characterization study of the Asturian artisanal fleet (northern Spain). Ocean & Coastal Management 86, 2013, pp. 61-71.
GARCÍA-FLÓREZ, L., MORALES, J., GASPAR, MB., CASTILLA, D., MUGERZA, E., BERTHOU, P., GARCÍA DE LA FUENTE, L., OLIVEIRA, M., MORENO, O., GARCÍA DEL HOYO, JJ., ARREGI, L., VIGNOT, C., CHAPELA, R., MURILLAS, A. A novel and simple approach to define artisanal fisheries in Europe. Marine Policy 44, 2014, pp. 152-159.
GARCÍA-RODRÍGUEZ, M., FERNÁNDEZ, A.M., ESTEBAN, A. Characterization, analysis and catch rates of the small-scale fisheries of the Alicante Gulf (SE Spain) over a 10 years' time series. Fisheries Research 77, 2006, pp. 226-238.
GARCÍA, S.M. The precautory principle: its implications in capture fisheries management. Ocean and Coastal Management, vol. 22, 1994, pp. 99-125.
GARCÍA, S.M., GRAINGER, R.J.R. Gloom and doom? The future of marine capture fisheries. Philosophical Transactions of the Royal Society of London-Series B: Biological Sciences 360, 2005, pp. 21-46.
GATEWOOD, J.B. Competition for cultural images: fisherman versus logger in southeast Alaska. Maritime Anthropological Studies (MAST) 2 (2): 1989, pp. 87-104.
GAINES, S.D., LESTER, S.E., GRORUD-COLVERT, K., COSTELLO, C., POLLNAC, R. Evolving science of marine reserves: new developments and emerging research frontiers. Proceeding of the National Academy of Sciences 107, 2010, pp. 18251-18255.
GELCICH, S., KAISER, M.J., CASTILLA, J.C., EDWARDS-JONES, G. Engagement in co-management of marine benthic resources influences environmental perceptions of artisanal fishers. Environmental Conservation 35, 2008, pp. 36-45.

GOLUSIN, M., MUNITLAK IVANOVIC, O. Definition, Characteristics and State of the Indicators of Sustainable Development in Countries of South-Eastern Europe, Agriculture. Ecosystems and Environment 130, 2009, pp. 67-74.
GONZÁLEZ LAXE, F. The precautionary principle in fisheries management. Marine Policy 29, 2005, pp. 495-505.
GORTHE, H., VUKSANOVIC, P. Distribution of diagnoses, diseases, unfitness for duty and accidents among seamen and fisherman. Bulletin of the Institute of Maritime and Tropical Medicine of Gdynia, 26(2), 1975, pp.133-151.
GRAFTON R.Q., ARNASON, R., BJORNDAL, T., CAMPBELL, D., CAMPBELL, H.F., CLARK, C.W., et al. Incentive-based approaches to sustainable fisheries. Canadian Journal of Fisheries Aquatic Sciences 63, 2006, pp. 699-710.
GRAFTON, R.Q., et al. Positioning fisheries in a changing world. Marine Policy 32, 2008, pp. 630-634.
GRAFTON, R.Q., et al. Incentive-based approaches to sustainable fisheries. Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences 63 (3), 2006, pp. 699-710.
GRAFTON, R.Q., KOMPAS, T., HILBORN, R. Economics of overexploitation revisited, Science, 318, 2007, p. 1601.
GUILLOTREAU, P. Les droits de propriété des ressources naturelles revisités: le cas de la pêcherie d'huîtres du Solent (Royaume-Uni). Economies et sociétés. Série Développement, croissance et progrès, 35(4), 1997, pp. 121-146.
GUTIÉRREZ, N.L., HILBORN, R., DEFEO, O. Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries. Nature 2011.
GUYADER, O. Small-Scale fisheries in Europe: a comparative analysis based on a selection of case studies. Fisheries Research 140, 2013, pp. 1-13.
HALPERN, B.S., et al. A global map of human impact on marine ecosystems. Science, 2008. Vol. 319, No. 5865, pp. 948-952.
HAMILTON, L.C. HAEDRICH, R.L. Ecological and Population Changes in Fishing Communities of the North Atlantic Arc. Polar Research, 18 (2), 1999, pp. 383-388.
HANNESSON, R. From common fish to rights based fishing. European Economic Review, 1991, pp. 397-407.
HANSON, A.J. Sustainable development and the oceans. Ocean and Coastal Management, vol. 39, No. 1-2, 1998, pp. 167-177.
HARDIN, G. The tragedy of the Commons. Science. Vol. 162, No. 3.859, 1968, pp. 1243-1248.
HAYASHI, M. The management of transboundary fish stocks under the LOS convention. International Journal Marine and Coastal Law 8(2), 1993, pp. 245-261.
HAYASHI, M. The 1995 Agreement on the Conservation and Management of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: Significance for the Law of the Sea Convention, 29 Ocean and Coastal Management, 1995, p. 66.
HEY, E. El régimen jurídico para recursos pesqueros que atraviesan la zona de 200 millas: problema que requiere solución internacional, AADI, 1983, p. 152.
HEY, E. The Precautionary Approach: Implications of the Revision of the Oslo and Paris Conventions. M. P., Juliet 1991, vol. 15, p. 244.
HILBORN, R. Reinterpreting the state of fisheries and their management. Ecosystems 10, 2007, pp. 1362-1369.
HILBORN, R. Moving to sustainability by learning from successful fisheries. Ambio, 36, 2007, p. 296.

HILBORN, R., QUINN, T.P., SCHINDLER, D.E., ROGERS, D.E. Bio complexity and fisheries sustainability. Proceedings of the National Academy of Sciences of United States of America 100, Edited by William C. Clark, Harvard University, Cambridge, 2003, pp. 6564-6568.
HILBORN, R., ORENSANZ, J.M., PARMA, A.M. Institutions, incentives and the future of fisheries. Philosophical Transactions of the Royal Society of London-Series B: Biological Sciences 360, 2005, pp. 47-57.
HIMES, A.H. Small-scale Sicilian fisheries: opinions of artisanal fishers and sociocultural effects in two MPA case-studies. Coastal Management 31, 2003, pp. 389-408.
HOLMQUIST, J. Pesca sostenible contra radicalismo antipesquero. Pesca internacional, nº 69, julio-agosto de 2006, pp. 48-53.
HOOF, L., TATENHOVE, J.P.M. In marine policy on the move: the tension between fisheries and maritime policy. Marine Policy 33(4), 2009, pp. 714-419.
HUGHES, T.P. Catastrophes, phase shifts and large scale degradation of a Caribbean coral reef. Rev. Science 265, 1994, pp. 1547-1551.
IGLESIAS BERLANGA, M. Aspectos jurídicos del Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias. Revista Galega de Economía, vol. 18, No. 1, 2009, p. 2.
JACQUET, J., ZELLER, D., PAULY, D. Counting fish; a typology for fisheries catch data. Journal of Integrative Environmental Sciences. Vol. 7. No. 2, 2010.
JAGERS, S., BERLIN, D., JENTOFT, S. Why Comply? Attitudes towards harvesting regulations among Swedish fishers. Marine Policy 36, 2012, pp. 969-976.
JENTOFT, S. In the power of power. The understated aspect of fisheries and coastal management. Human Organization 66(4), 2007, pp. 426-437.
JENTOFT, S. Walking the talk: implementing the international voluntary guidelines for securing sustainable small-scale fisheries. Jentoft Maritime Studies, Norwegian College of Fishery Science, University of Tromsø, Tromsø, Norway, 2014, 16 pp.
JENTOFT, S. Models of fishery development: the cooperative approach. Marine Policy 9, 1985, pp. 322-331.
JENTOFT, S. Fisheries co-management. Delegating government responsibility to fishermen's organizations. Marine Policy 13, 1989, pp. 137-154.
JENTOFT, S. The Community: a missing link of fisheries management. Marine Policy, 24, 2000, pp. 53-59.
JENTOFT, S. Legitimacy and disappointment in fisheries management. Marine Policy 24(2), 2000, pp. 141-148.
JENTOFT, S. Fisheries co-management as empowerment. Marine Policy 29, 2004, pp. 1-7.
JENTOFT, S., KRISTOFFEREN, T. Fishermen's co-management: the case of the Lofoten fishery. Human Organization 48, 1989, pp. 355-365.
JOHNSTON, P., EVERARD, M., SANTILLO, D., ROBÈRT, K.H. Reclaiming the definition of sustainability. Environmental Science and Pollution Research 14 (1), 2007, pp. 60-66.
JUDA, L. Considerations in the development of a functional approach to the governance of large marine ecosystems. Ocean Development & International Law 30, 1999, pp. 89-125.
KACZYNSKI, V., FLUHARTY, D. European Policies in West Africa: Who Benefits from Fisheries Agreements? Marine Policy 26(2), 2002, pp. 75-93.
KAPLAN, I.M., KITE-POWELL, H.L. Safety at sea and fisheries management: fishermen's attitudes and the need for co-management. Marine Policy, 24(6), 2000, pp. 493-497.
KAY, J.J., SCHNEIDER, E. Embracing complexity: the challenge of the ecosystem approach. Alternatives 20(3), 1994, pp. 32-39.

KERSBERGEN, K., VAN WAARDEN, F. Governance as a bridge between disciplines: cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. European Journal of Political Research, 43, 2004, pp. 143-171.
KEY, E. Global Fisheries Regulations in the First Half of the 1990´s". IJMCL, vol. 11, No. 4, 1996, p. 483.
KRISNHNAN, O.G. Web-based information: Safely in the net. Samudra 23, 1999, p. 34.
KUPERAN, K., AHMED, M. Communities and Institutions for Common Property. Fisheries Co-Management News, No. 10. Penang, Malaysia: WorldFish Centre, 2002.
KUPERAN, K., SUTINEN, J.G. 1998. Blue water crime: legitimacy, deterrence and compliance in fisheries. Law and Society Review, 32(2), 1998, pp. 309-338.
LARKIN, P.A. An Epitaph for the Concept of Maximum Sustainable Yield. Transactions of the American Fisheries Society 106(1), 1977, pp. 1-11.
LAWRENCE, F.F., SINCLAIR, P.R. Living on the edge: the Great Northern Peninsula of Newfoundland. St. John´s, Newfoundland: Institute of Social and economic Research, Memorial University of Newfoundland. Social and Economic Papers No. 21, 1995.
LEEUWEN, J., VAN TATENHOVE, J.P.M. The triangle of marine governance in the environmental governance of Dutch offshore platforms. Marine Policy, 34(3), 2010, pp. 590-597.
LE GALLIC, B. The use of trade measures against illicit fishing: Economic and legal considerations. Ecological Economics, vol. 64, 2008, pp. 858-866.
LÓPEZ VEIGA, E. La reforma de la política pesquera de la Unión Europea y la cinta de Moebius. Noticias de la Unión Europea, 326, 2012, p. 33.
LUCCHINI, L. "1996: Où en est le Droit de la Mer?", A.D.M., vol. 1, 1996, pp. 17-26.
MACE, P.M. A New Role for MSY in Single-Species and Ecosystem Approaches to Fisheries Stock Assessment and Management. Fish and Fisheries 2, 2001, p. 4.
MAHON, R. Does fisheries science serve the needs of managers of small stocks in developing countries? Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences 54, 1997, pp. 2207-2213.
MAHONEY, J., GOERTZ, G. A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. Political Analysis, vol. 14, 2006, pp. 227-249.
MANN BORGESE, E., SAIGAL, K. Managerial Implications of Sustainable Development in the Ocean. Ocean Yearbook 12, 1996, pp. 1-18.
MARRA, A. When will we tame the oceans? Nature 436, 2005, pp. 175-176.
MARTÍN BIDOU, P. Le principe de précaution en droit international de l´environnement. RGDIP, vol. 102, 1999, pp. 631-666.
MALLORY, T.G. China's distant water fishing industry: Evolving policies and implications. Marine Policy, 2013, 38, pp. 99-108.
Mc CAY, B.J. A fishermen's cooperative, limited: indigenous resource management in a complex society. Anthropological Quarterly 53, 1980, pp. 29-38.
Mc DORMAN, T.L. The Dispute Settlement Regime of the Straddling and Highly Migratory Fish Stocks. Canadian Yearbook of International Law, vol. 57, 1997, p. 67.
Mc DORMAN, T.L. Regional port State control agreements: some issues of international law. Ocean and Coastal Law Journal, 5, 2000, pp. 207-225.
Mc INTYRE, O., MOSEDALE, T. The precautory principle as norm of customary international law. Journal of Environment Law, vol. 9, 1997, pp. 221-241.
MELNYCHUK, M.C., ESSINGTON, T.E., BRANCH, T.A., HEPPELL, S.S., JENSEN, O.P., LINK, J.S., et al. Can catch share fisheries better track management targets? Fish and Fisheries, 2011, pp. 1467-2979.

MERINO, G., et al. Bioeconomic simulation analysis of hake and red mullet fisheries in the Gulf of Saronikos (Greece). Scientia Marina 71, 2007, pp. 525-535.
MERINO, G., et al. Assessment and bioeconomic analysis of the Majorca (NW Mediterranean) trammel net fishery. Aquatic Living Resources 21, 2008, pp. 99-107.
MESEGUER, J.L. Conference on the governance of High Seas Fisheries and the UN Agreements: Moving form words to action, St. John´s Newfoundland and Labrador, Canada, may 1-5, 2005. Revista Española de Derecho Internacional, I, vol. LIX, 2007, pp. 399-405.
MESEGUER, J.L. La solución jurisdiccional obligatoria de las controversias en el nuevo Derecho del Mar: Las excepciones en materia de recursos vivos. REDI, 1986, vol. XXXVIII, No. 2, pp. 571-590.
MESEGUER, J.L. Conferencia de las Naciones Unidas sobre poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorias. Industrias Pesqueras, núm. 1647-1648, 1 y 15 de diciembre de 1995, pp. 45-47.
MESEGUER, J.L. Le régime juridique de l´exploitation des stocks communs de poissons au-delà des 200 milles. ADFI, 28, 1982, pp. 888 y ss.
MIKALSEN, K.H., JENTOFT, S. From users groups to stake holders? The public interest in fisheries management. Marine Policy, vol. 25, 2001, pp. 281-292.
MOMTAZ, D. La conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrateurs. ERM, No. 7, 1993, p. 57.
MOORE, G. Le code de conduite de la FAO pour une pêche responsable. Espaces et ressources maritimes, vol. 10. 1996, pp. 198-203.
MOORE, G. Un nouvel accord de la FAO pour contrôler la pêche en haute mer. ERM, 7, 1993, pp. 62-64.
MULLON, C., FREON, P., CURY, P. The Dynamics of Collapse in World Fisheries. Fish and Fisheries 6, 2005, pp. 111-120.
MUNITA-ORTIZ, C. Sistema de vigilancia de pesca por satélite. Chile-Pesq., 192, No. 53-55. Chile, 1992.
MYERS, R.A., WORM, B. Extinction, Survival or Recovery of Large Predatory Fishes. Philosophical Transactions of the Royal Society B, 2005, pp. 1-8.
NAVARRO, V. El Estado de Bienestar y sus efectos distributivos: parte del problema o parte de la solución. Sistema, Vol. 80-81, 1987, pp. 53-79.
NEWELLI, R.G., SANCHIRICO, J.N., KERR, S. Fishing quota markets. Journal of Environmental Economics and Management 49, 2005, pp. 437-462.
NIELSON, J.R., VEDSMAND, T. User participation and institutional change in fisheries management: a viable alternative to the failures of 'top-down' driven control? Ocean and Coastal Management 42(1), 1999, pp. 19-37.
NOLLKAEMPER, A. The precautory principle in International Environmental Law: What's new under the sun? Marine Pollution Bulletin, vol. 22, 1991, pp. 107-110.
ORREGO VICUÑA, F. El régimen de la pesca en alta mar y los derechos e intereses del Estado ribereño. SIMPOSIO ITALIANO-LATINOAMERICANO. Perspectivas del Derecho del Mar al alba del siglo XXI, IILA, Roma, 1998.
OVANDO, D.A., et al. Conservation incentives and collective choices in cooperative fisheries. Marine Policy 37, 2013, pp. 132-140.
PAMELA, M. A New Role for MSY in Single-Species and Ecosystem Approaches to Fisheries Stock Assessment and Management. Fish and Fisheries 2, 2001, p. 4.
PASTOR RIDRUEJO, J.A. Consideraciones sobre la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, A.D.I, 1976, pp. 281 y ss.

PASTOR RIDRUEJO, J.A. La solución de controversias en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar. REDI, 1977, vol. XXX, No. 1, pp. 11-32.
PASTOR RIDRUEJO, J.A. La Convención de 1982 sobre el Derecho del Mar y los intereses de España. Cursos de Derecho Internacional de Victoria-Gasteiz, 1983, pp. 73 y ss.
PASTOR RIDRUEJO, J.A. Los Estados industrializados medios, nuevo grupo de intereses en la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Revista de Estudios Internacionales, 1980, pp. 915 y ss.
PAULY, D., et al. Fishing Down Marine Food Webs. Science 279, 1998, pp. 860-863.
PAULY, D., et al. Towards Sustainability in World Fisheries. Nature 418, 2002, pp. 689-695.
PAULY, D., CHRISTENSEN, V. Primary Production Required Sustaining Global Fisheries. Nature, 1995, pp. 255-257.
PAULY, D., CHRISTENSEN, V., DALSGAARD, J., FROESE, R., TORRES, F. Fishing down marine food webs. Science 279, 1998, p. 860.
PEREA UNCETA, J.A. Los convenios en materia de pesca entre la CEE y los países del África noroccidental. Noticias CEE, No. 77, 1991, pp. 56-65.
PERRINGS, C. Sustainability Indicators for Fisheries in Integrated Coastal Area Management. Marine and Freshwater Research 51 (5), 2000, pp. 513-522.
PERRY, A.L., LOW, P.J., ELLIS, J.R., REYNOLDS, J.D. Climate change and distribution shifts in marine fishes. Science, 308(5730), 2005, pp. 1912-1915.
PIKITCH, E.K., et al. Ecology: ecosystem-based fishery management. Science 305(5682), 2004, pp. 346-347.
PINIELLA, F., et al. Artisanal fishing in Andalusia: a statistical study of the fleet. Marine Policy 31, 2007, pp. 573-581.
PITCHER, T.J., et al. An Evaluation of Progress in Implementing Ecosystem-Based Management of Fisheries in 33 Countries. Marine Policy, 33 (2), 2009, pp. 223-232.
POLLNAC, R.B. Social and cultural characteristics of fishing people. Marine Behaviour and Physiology 14, 1988, pp. 23-39.
POMEROY, R.S., BERKES, F. Two to tango: the role of government in fisheries co-management. Marine Policy 21(5), 1997, pp. 465-480.
PONS RAFOLS, X. La Unión Europea y el Acuerdo de la FAO sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada", Revista General de Derecho Europeo, No. 27, 2012, pp. 1-48.
PONTECORVO, G. A note on overfishing. Marine Policy 32, 2008, pp. 1050-1052.
PONTECORVO, G., SCHRANK, W.E. A small core fishery. Marine Policy 25, 2001, pp. 43-48.
RAAKJAER-NIELSEN, J., DEGNBOL, P., KUPERAN VISWANATHAN, K., AHMED, M., HARA, M., ABDULLAH, N.M.R. Fisheries co-management an institutional innovation? lessons from South East Asia and Southern Africa. Marine Policy 28, 2003, pp. 151-160.
RADEMEYER, R.A., PLAGÁNYI, É.E., BUTTERWORTH, D.S. Tips and tricks in designing management procedures. ICES Journal of Marine Sciences. 64, 2007, pp. 618-625.
RAPPAPORT, J. Terms of empowerment/exemplars of prevention: toward a theory for community psychology. American Journal of Community Psychology 1987, pp. 1-2 y 71-94.
RAPPAPORT, J. The power of empowerment language. Social Policy 16(2), 1985, pp. 15-21.
RAPPORT, D., et al. Ecosystem behaviour under stress. American Naturalist 125(5), 1985, pp. 617-638.
RAWLS, J. Outline of a decision procedure for ethics. Philosophy Review, 60, 1951, pp. 177-197.
RATNER, B., ALLISON, EH. Wealth, rights, and resilience: an agenda for governance reform in small-scale fisheries. Development Policy Review 30(4), 2012, pp. 371-398.

REY ANEIROS, A. La situación actual de las organizaciones internacionales de pesquerías en el régimen jurídico de la pesca en alta mar. Noticias de la Unión Europea, No. 161, 1998, p. 103.
ROCOUNAS, E. Engagements parallèles et contradictoires. Recueil des Cours de l´Académie de Droit International, No. 206, 1987, pp. 176-178.
ROMERO MELCHOR, S. Principio de precaución: ¿principio de confusión?, en Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, vol. 207, 2000, pp. 91-94.
SAFINA, C. The world's imperiled fish. Scientific American, 1995, pp. 46-53.
SANCHIRICO, J.N., WILEN, J.E. Global marine fisheries resources: status and prospects. International Journal of Global Environmental Issues 7(2/3), 2007, pp. 106-118.
SARMIENTO, J.L., SLATER, R., BARBER, R. Response of Ocean Ecosystems to Climate Warming. Global Biogeochemical Cycles, 18, 2004: GB3003.
SCOVAZZI, T. Il Regime giuridico di alcune specie marine migranti. Rivista di Diritto Internazionale, 4, 1983, p. 842.
SCOVAZZI, T. Sur principio precauzionale nel Diritto internazionale dellíambiente. RDI, vol. 75, 1992, pp. 699-705.
SEN, A.K. Economic Interdependence and the World Food Summit. Development 4 Journal of SID, 1996.
SINCLAIR, M., O´BOYLE, R., BURKE, L. D´ENTREMENT, S. Incorporating Ecosystem Objectives within Fisheries Management Plans in the Maritime Region of Atlantic Canada. ICES Journal of Marine Sciences, CM /1999/Z03.
SMITH, A.D.M., SAINSBURY, K.J., STEVENS, and R.A. Implementing effective fisheries-management systems: management strategy evaluation and the Australian partnership approach. ICES Journal Marine Sciences. 56, 1999, pp. 967-979.
SOBRINO HEREDIA, J.M. La cooperación internacional en la conservación y gestión de los recursos pesqueros de la alta mar. Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, vol. II, 1998, pp. 429-525.
SOBRINO HEREDIA, J.M. La reforma de la Política Pesquera Común y la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Noticias de la Unión Europea, 277, 2008, p. 277.
SOBRINO HEREDIA, J.M., ALEXANDRAOANTA, G. Los Acuerdos Internacionales de Pesca instrumentos indispensables de la Política Pesquera Común de la Unión Europea. Noticias de la Unión Europea, 326, 2012, pp. 51-56.
SOBRINO HEREDIA, J.M.; REY ANEIROS, A. Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Revista Española de Derecho Internacional, vol. LIV, No. 1, 2002, pp. 481-487.
SOWMAN, M., SUNDE, J., RAEMAEKERS, S., SCHULTZ, O. Fishing for equality: policy for poverty alleviation for south. Africa's small-scale fisheries. Marine Policy 46, 2014, pp. 31-42.
SPOEHR, A. Protein from the sea: technological change in Philippine capture fisheries. Pittsburgh: Ethnology Monographs Number 3, 1980, p. 5.
STANDING, A., Making transparency work in Africa's marine fisheries, November 2011, Anti-Corruption Resource Centre, U4issue No.11, 2011, p. 8.
STANDING, A. Corruption in Africa's industrial fisheries, U4 Issue, 2008: 4, Chr. Michelsen Institute, Bergen, 2008.
STEAD, S.M. Changes in Scottish coastal fishing communities understanding socio-economic dynamics to aid management, planning and policy. Ocean and Coastal Management 48, 2005, pp. 670-692.
STERGIOU, K., et al. Trammel net species composition, catch rates and metiers in southern European waters: a multivariate approach. Fisheries Research 79, 2006, pp. 170-182.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal, 50, 1998, pp. 17-28.
SUÁREZ DE VIVERO, J.L. La gobernanza de la pesca en el contexto de la gobernanza marina, Jaina en línea, vol. 13, No. 1, Ene-Jun, 2002, pp. 12-16.
SUÁREZ DE VIVERO, J.L. Pesca y medio ambiente. De la gestión de especies a la gestión de ecosistemas. Ruta Pesquera, Marzo-Abril, No. 31, 2002, pp. 26-27.
SUÁREZ DE VIVERO, J.L., RODRÍGUEZ, J.C., FLORIDO, D. The paradox of public participation in fisheries governance. The rising number of actors and the devolution process. Marine Policy, 32, 2008, pp. 319-325.
SUÁREZ DE VIVERO, J.L., RODRÍGUEZ, J.C., FLORIDO, D. La Gestión Pesquera y el Paradigma de la Gobernanza. Lecciones de Economía Pesquera. A Coruña, España. Instituto de Estudios Marítimos, Netbiblo, 2008, pp. 3-27.
SUMAILA, R., KHAN, A.S., DYCK, A.J., WATSON, R., MUNRO, G., TYDEMERS, P., PAULY, D. A bottom up re-estimation of global fisheries subsidies. Journal of bioeconomics, 2010, p. 12.
SWAN, J. Ocean and Fisheries Law: Port State Measures to Combat IUU Fishing: International and Regional Developments. Sustainable Development Law and Policy, vol. 38, No. 7, 2006, p. 38.
SWARTZ, W., SALA, E., TRACEY, S., WATSON, R., PAULY, D. The spatial expansion and ecological footprint of fisheries (1950 to present). PLoS ONE, (5), 2010, p. 12.
SWIFT, C., LEVIN, G. Empowerment: an emerging mental health technology. Journal of Primary Prevention 7, 1987, pp. 242-265.
SYDNES, A.K. Regional Fishery Organizations: how and why organizational diversity matters. Ocean Developing of International Law, 32, 2001, pp. 353.364.
THOMSON, D.B. Conflict within the fishing industry. ICLARM Newsletter 3 (3), 1980, p. 4.
THOMPSON, R., OLSEN, Y., MITCHELL, R., DAVIS, A., ROWLAND, S., JOHN, A., MCGONIGLE, D., RUSSELL, A.E. Lost at sea: where is all the plastic? Science, 304(5672), 2004, p. 838.
TOMASZUNAS, S. Work-related lost-time accidents in deep sea fishermen. Bulletin of the Institute of Maritime and Tropical Medicine, 1992, V.43, No. 1-4.
TÖRNER, M., et al. Analysis of Serious Occupational Accidents in Swedish Fishery. Safety Science 21, 1995, pp. 93-111.
THORPE, A., WHITMARSH, D., NDOMAHINA, E., BAIO, A., M KEMOKAI, M. Fisheries and failed states; the case of Sierra Leone. Marine Policy 33, 2009, pp. 393-400.
TSAMENYI, M., HANICH, Q. Managing Fisheries and Corruption in Pacific Island fisheries. Marine Policy, 33, 2009, pp. 386-392.
TURNER, S.J., et al. Fishing impacts and the degradation or loss of habitat structure. Fisheries Management and Ecology, 6(5), 1999, pp. 401-420.
TZANATOS, E., et al. Composition, temporal dynamics and regional characteristics of small-scale fisheries in Greece. Fisheries Research 73, 2005, pp. 147-158.
VALLEGA, A. Ocean governance in post-modern society–a geographical perspective. Marine Policy, vol. 25, No. 6, 2001, pp. 399-414.
VAN DYKE, J.M. The Straddling and Migratory Stocks Agreement and the Pacific. IJMCL, 1996, vol. 11, pp. 406-415.
VARELA, M., GARZA, D., IGLESIAS, C. Gestión de pesquerías basada en derechos de pesca. El caso español en materia de regulación pesquera. Información Comercial Española, No. 755, 1996, pp. 139-155.

VERWEIJ, M.C., DENSEN, W.L.T., MOL, A.P.J. The tower of Babel: different perceptions and controversies on change and status of North Sea fish stocks in multi-stakeholder settings. Marine Policy 34(3), 2009, pp. 522-533.
VIDAL-BENEYTO, J. Gobernabilidad y gobernanza. El País, 12.IV.2002.
VIGNES, D. L´Internationalisation des politiques de conservation en haute mer et le rôle des Commissions régionales de pêche. Revue de l´INDEMER, t. 1, 1996, p. 143.
VIGNES, D., CASADO RAIGÓN, R., CATALDI, G. Le droit international de la pêche maritime. Collection de Droit International, núm. 43, Bruxelles, Editions Bruylant, 2000, p. 90.
VOELCKEL, M. La convention du 1 juin 1967 sur l´exercice de la pêche en Atlantique Nord, A.F.D.I., 1967, pp. 647-642.
WHITMARSH, D., et al. The economic sustainability of artisanal fisheries: the case of the trawl ban in the Gulf of Castellammare, NW Sicily. Marine Policy 27, 2003, pp. 489-497.
WOOCHER, L. Deconstructing political will: explaining the failure to prevent deadly conflict and mass atrocities. Princeton Journal of Public and International Affairs 12, 2001, p. 10.
WORD, B., BARBIER, E.B., BEAUMONT, N., DUFFY, J.E., FOLKE, C., HALPERN, B.S., et al. Impacts of biodiversity loss on ocean ecosystem services. Science 314, 2006, pp. 787-790.
WORM, B., et al. Impacts of Biodiversity Loss on Ocean Ecosystem Services. Science, 3, vol. 314, No. 5800, 2006, pp. 787-790.
WILSON, D.C.K., AHMED, M., DELANEY, A., DONDA, S., KAPASA, C.K., MALASHA, I., et al. Fisheries co-management institutions in Southern Africa: a hierarchical analysis of perceptions of effectiveness. International Journal of the Commons, vol. 4, No. 2, August 2010, pp. 643-662.
YTURRIAGA BARBERÁN, J.A. Evolución del consenso en la práctica de las Naciones Unidas: la Conferencia sobre el Derecho del Mar. RFDUCM, año XL, pp. 53 y ss.
YTURRIAGA BARBERÁN, J.A. Acuerdo de 1995 sobre conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios. AADI, vol. VII, 1995, pp. 15-61.
ZIMMERMAN, M.A. Toward a theory of learned hopefulness. A structural model: analysis of participation and empowerment. Journal of Research Personality 1, 1990, pp. 71-86.
ZIMMERMAN, M.A., RAPPPORT, J. Citizen participation, perceived control and psychological empowerment. American Journal of Community Psychology 16, 1988, pp. 725-750.

9.4 DOCUMENTOS TÉCNICOS Y DIRECTRICES DE LA FAO

ALLAIN, R.J. A study of aerial fisheries surveillance in certain CECAF coastal States. FAO CECAF/TECH/82/46. Roma, FAO, 1982.
ARMSTRONG, A.J. Survey and analysis of sub-regional MCS mechanisms in the central States of West Africa, Roma, FAO, 1992.
BEDDINGTON, J.R., RETTIG, R.B. Approaches to the regulation of fishing effort. FAO Fisheries Technical Paper, No. 243. Roma, FAO, 1984.
BÉNÉ, C., MACFADYEN, G., ALLISON, E.H. Increasing the contribution of small-scale fisheries to poverty alleviation and food security. FAO Documento técnico de pesca No. 481. Roma, FAO, 2007.
CADDY, J.F., GRIFFITHS, R.C. Recursos marinos vivos y su desarrollo sostenible: perspectivas institucionales y medioambientales. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 353. Roma, FAO, 1996.
CADDY, J.F. Some considerations relevant to the definition of shared stocks and their allocation between adjacent economic zones. FAO Fisheries Circular (749), 1982.
CADDY, J.F., MAHON, R. Puntos de referencia para la ordenación pesquera. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 347. Roma, FAO, 1996.

CHARLES, A.T. Derechos de uso y pesca responsable: limitando el acceso y la captura a través de la ordenación basada en derechos. En: COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424. Roma, FAO. 2005.

CHOUINARD, J. Propositions pour un registre sous régional des navires de pêche de la zone Nord-Ouest Africaine. FAO FI: MCS/WA/92/Inf. 10 October 1992. Quebec, FAO, 1992.

CHRISTY, F.T. Territorial Use Rights in Marine Fisheries: Definitions and Conditions. FAO Fisheries Technical Paper, No. 227, Rome, FAO, Italy, 1982.

CHRISTY, F.T. La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio. Capítulo especial (revisado) de El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1992. Circular de pesca No. 853. Roma, FAO, 1993.

COCHRANE, K.L. (ed.). Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca No. 424. Roma, FAO, 2005.

COCHRANE, K.L. El uso de la información científica en el diseño de las estrategias de ordenación, en: Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 424, Roma, FAO, 2005, p. 225.

GRÉBOVAL, D. Assessing fishing capacity at world-wide level, in managing fishing capacity: Selected papers on underlying concepts and issues. FAO Fisheries Technical Paper, No. 386, Roma, FAO, 1988.

GRÉBOVAL, D., MUNRO, G. Overcapitalization and excess capacity in world fisheries: Underlying economics and methods of control, in Managing fishing capacity: Selected papers on underlying concepts and issues. FAO Fisheries Technical Paper. No. 386, Rome, FAO, 1999.

CUNNINGHAM, S., GRÉBOVAL, D. Ordenación de la capacidad pesquera: examen de las cuestiones normativas y técnicas. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 409, Roma, FAO. 2004.

De YOUNG, C., CHARLES, A., HJORT, A. Human dimensions of the ecosystem approach to fisheries: an overview of context, concepts, tools, and methods. FAO Documento Técnico de Pesca No 489. Roma, FAO, 2008.

DOULMAN, D.J., SWAN, J. A guide to the background and implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, Rome, FAO, 2012.

DOULMAN, D.J., SWAN, J. Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Antecedentes y guía de aplicación. FAO, Circular de Pesca y Acuicultura No. 1074. Roma, FAO, 2014.

FAO. Conferencia Mundial de la FAO sobre Ordenación y Desarrollo Pesqueros. Informe de la Conferencia, FAO, Roma, 1984.

FAO. Servicio de Información, Datos y Estadísticas de Pesca y Servicio de Tecnología de Pesca (comp.). Definición y clasificación de las embarcaciones pesqueras. FAO Documento Técnico de Pesca, No. 267, Roma, FAO, 1985.

FAO. Consulta de expertos sobre especificaciones técnicas para el marcado de embarcaciones de pesca. Roma, 16-20 de junio de 1986. FAO Informe de Pesca No. 367. Roma, FAO, 1986.

FAO. Aspects of FAO's policies, programmes, budget and activities aimed at contributing to sustainable development. Documento del 94º período de sesiones del Consejo de la FAO, Roma, 15-25 de noviembre de 1988. Roma, FAO, CL 94/6.

FAO. Especificaciones uniformes para el marcado e identificación de las embarcaciones pesqueras, Roma, FAO, 1989.

FAO. Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Pesca. Documento 19º período de sesiones del Comité de Pesca de la FAO, Roma, 8 -12 de abril de 1991, Doc. COFI/91/3, marzo de 1991.
FAO. Standard manual procedures of monitoring, control and surveillance of fisheries in the exclusive economic zones of ASEAN countries. 5 manuales. Jakarta, Indonesia, FAO/ASEAN, 1991.
FAO. Declaration of the International Conference on Responsible Fishing, Cancun, México, 1992, COFI/93/Inf.7.
FAO. La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio. Capítulo especial de El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 1992. FAO Circular de Pesca. No. 853, Roma, 1992.
FAO. High seas fisheries management: new concepts and techniques. Doc. No. FI/HSF/TC/92/5, may 1992.
FAO. Fisheries Department, Reference Points for Fishery Management: Their Potential Application to Straddling and Highly Migratory Resources, FAO. Fisheries Circular No. 864, Rome, FAO, 1993.
FAO/Directorate of Fisheries Indonesia. Fisheries monitoring, control, surveillance manual. FAO TCP/INS 2252, Jakarta, FAO, 1993.
FAO. Fisheries monitoring, control and surveillance: recommendations for technical regulations in Indonesia. FAO TCP/INS 2252 (A). Roma, FAO, 1993.
FAO. Proyecto de acuerdo sobre el abanderamiento de los buques que pescan en alta mar, para promover el cumplimiento de las medidas internacionalmente aprobadas de conservación y ordenación. 27° período de sesiones de la Conferencia de la FAO, Roma, 6-25 de noviembre de 1993. Documento C/93/26 de agosto de 1993. Roma, FAO, 1993.
FAO. Strategies for Sustainable Agriculture and Rural Development: New Directions for Agriculture, Forestry and Fisheries. Rome, FAO, 1994.
FAO. Consenso de Roma sobre la Pesca Mundial aprobado por la Conferencia Ministerial de la FAO sobre Pesca, Roma, 14-15 de marzo de 1995. Roma, FAO, 1995.
FAO. Código de Conducta para la Pesca Responsable. Roma, FAO, 1995.
FAO. El Criterio de Precaución en la Pesca en Pesca Responsable, en: Rev. Deep - Reseña periódica de los Programas y Publicaciones de la FAO y las ONG sobre el desarrollo agrícola y rural, octubre de 1995. Roma, FAO, 1995.
FAO. Enfoque precautorio de la pesca. Parte 1: Orientaciones para el enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies. FAO Documentos técnicos de pesca No. 350/1. Roma, FAO. 1995.
FAO. Enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies; Preparado por la Consulta Técnica sobre el Enfoque Precautorio para la Pesca de Captura (incluidas las introducciones de especies), Lysekil, Suecia, 6-13 de junio de 1995.
FAO. Enfoque precautorio de la pesca. Parte 2: Documentos técnicos. FAO Documentos técnicos de pesca No. 350/2. FAO. Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, No. 2. Roma, FAO, 1996.
FAO. Actividades pesqueras. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 1. Roma, FAO, 1996.
FAO. Integración de la pesca en la ordenación de la zona costera. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 3. Roma, FAO, 1996.
FAO. Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria y Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación. Documento WFS 96/3, Roma, FAO, 1996.
FAO. Enfoque precautorio para la pesca de captura y las introducciones de especies. Preparado por la Consulta Técnica sobre el Enfoque Precautorio para la Pesca de Captura. Lysekil,

Suecia, 6-13 de junio de 1995. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 2. Roma, FAO, 1997.
FAO. La pesca continental. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 6. Roma, FAO, 1997.
FAO. Comité de pesca, 22º período de sesiones, Roma, Italia, 17-20 de marzo de 1997. Función esencial del seguimiento, control y vigilancia en la ordenación pesquera. COFI/97/Inf.6.
FAO. Fishing operations. 1. Vessel monitoring systems. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, No. 1, Supl. 1, Roma, FAO, 1998.
FAO. Utilización responsable del pescado. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 7. Roma, FAO, 1998.
FAO. La ordenación pesquera. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4. Roma, FAO, 1999.
FAO. Plan de acción internacional para la ordenación de la capacidad pesquera, Roma, FAO, 1999.
FAO. La ordenación pesquera. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4. Roma, FAO, 1999.
FAO. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No 8. Roma, FAO, 2000.
FAO. Utilización responsable del pescado. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable, Roma, FAO, 2000.
FAO. Directrices para la recopilación sistemática de datos relativos a la pesca de captura. Documento preparado en la Consulta de Expertos FAO/DANIDA. Bangkok, Tailandia, 18-30 de mayo de 1998. Documento Técnico de Pesca. No. 382. Roma, FAO, 2001.
FAO. Ordenación basada en el ecosistema, Principios básicos de la ordenación basada en el ecosistema. Resumen del Atlas de Pesca de la FAO. Roma, FAO, 2001.
FAO. Ordenación pesquera. 1. Conservación y ordenación del tiburón. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 1. Roma, FAO, 2001.
FAO. Directrices para la recopilación sistemática de datos relativos a la pesca de captura. FAO Documento Técnico de Pesca, No. 382, Roma, FAO, 2001.
FAO. Reykjavik Declaration on Responsible Fisheries in the Marine Ecosystem - Proposal of the Chair at on the Conference, October 4, 2001.
FAO. Expert consultation on catalyzing the transition away from overcapacity in marine capture fisheries. Roma, FAO, 2002.
FAO. Aplicación del Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 9. Roma, FAO, 2002.
FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque de ecosistemas en la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable No. 4. Supl. 2. Roma, FAO, 2003.
FAO. The State of Food Insecurity in the World. Rome, FAO, 2003.
FAO. Estrategia para mejorar la información sobre la situación y las tendencias de la pesca de captura. Roma, FAO, 2003.
FAO. The ecosystem approach to fisheries: issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and outlook, by GARCIA, S.M., ZERBI, A., ALIAUME, C., DO CHI, T., LASSERRE, G. FAO Fisheries Technical Paper No. 443. Roma, FAO, 2003.
FAO/Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras. Report of the second session of the Working Party on Small-scale Fisheries. Bangkok, Thailand, 18-21 November 2003. FAO Fisheries Report. No. 735. Roma, FAO, 2004.

FAO. Examen la situación de los recursos pesqueros marinos mundiales. Documento Técnico de Pesca, No. 335. Roma, FAO, 2005.
FAO. Modelo de sistema sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, Comité de Pesca de la FAO, 2005.
FAO. Guía del administrador pesquero. Medidas de ordenación y su aplicación. FAO Documento Técnico de Pesca, No. 424. Roma, FAO, 2005.
FAO. Cuestiones de ética en la pesca. Serie Cuestiones de Ética, No. 4. Roma, FAO, 2005.
FAO. Directrices para el ecoetiquetado de pescado y productos pesqueros de la pesca marítima. Roma, FAO, 2005.
FAO. Increasing the Contribution of Small-Scale Fisheries to Poverty Alleviation and Food Security, 481. Rome: FAO Fisheries Technical Paper, 2005.
FAO. Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones de noviembre de 2004, Roma, FAO, 2005.
FAO. Aumento de la contribución de la pesca en pequeña escala a la mitigación de la pobreza y a la seguridad alimentaria. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 10. Roma, FAO. 2006.
FAO. Modelo de sistema sobre medidas del Estado rector del puerto para combatir, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma, FAO, 2007.
FAO. Human dimensions of the ecosystem approach to fisheries: an overview of context, tools and methods, In De YOUNG, C., CHARLES, A., HJORT, A. FAO Fisheries Technical Paper No. 489. Roma, FAO, 2008.
FAO. Comercio pesquero responsable. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 11. Roma, FAO, 2009.
FAO. Intercambio de información y conocimientos. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 12. Roma, FAO, 2009.
FAO. Directrices Internacionales para la Ordenación de las Pesquerías de Aguas Profundas en Alta Mar. Roma, FAO, 2009.
FAO. Lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, en particular a través de un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto y la creación de un registro mundial de buques de pesca. COFI/2009/6, 2009.
FAO. La ordenación pesquera. 2. El enfoque ecosistémico de la pesca 2.2 Dimensiones humanas del enfoque ecosistémico de la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No 4, Supl. 2, Add. 2. Roma, FAO, 2010.
FAO. Las buenas prácticas en la gobernanza de la pesca en pequeña escala: puesta en común de experiencias y enseñanzas en la pesca responsable para el desarrollo social y económico. Comité de Pesca, 29º período de sesiones, Roma, 31 de enero - 4 de febrero de 2011.
FAO. La ordenación pesquera. 4. Las áreas marinas protegidas y la pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. N.° 4, Supl. 4, Roma, FAO, 2012.
FAO. Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma, FAO, 2012.
FAO. EAF-Net. Referente a la Caja de herramientas EAF. En: FAO Departamento de Pesca y Acuicultura. Roma, FAO, 2012.
FAO. Recent Major Developments with Regard to Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. Committee on Fisheries, 13th edition, Rome, COFI/2012/8, 9-13 July 2012.
FAO. Ordenación pesquera. 3. Ordenación de la capacidad de pesca. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. No. 4, Supl. 3, Roma, FAO, 2013.

FAO. Consulta técnica sobre las directrices internacionales para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala.TC-SSF/2013/2. Roma, FAO, 20-24 de mayo de 2013.
FAO. Sostenibilidad de la pesca en pequeña escala: información actualizada sobre la elaboración de las directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (las Directrices PPE). COFI/2014/3. 31º período de sesiones. Roma, 9-13 de junio de 2014.
FAO. Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza, 31ª sesión del Comité de Pesca de FAO, Roma, 9-13 de junio de 2014.
FÉRAL, F. Sociedades, legislación pesquera e instituciones marítimas en el mediterráneo occidental. Resumen de derechos colectivos y sistemas descentralizados de disciplina profesional. FAO Documento Técnico de Pesca, No. 420, Roma, FAO, 2004.
FLEWWELLING, P. Introducción a las actividades de seguimiento, control y vigilancia: un instrumento para la ordenación de la pesca. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 338. Roma, FAO, 1996.
FLEWWELLING, P., CULLINAN, C., BALTON, D., SAUTTER, R.P., REYNOLDS, J.E. Recent trends in monitoring, control and surveillance systems for capture fisheries. FAO Fisheries Technical Paper. No. 415, Roma, FAO, 2002.
FRANCKX, E. Pacta tertiis and the Agreement for the implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks. FAO legal papers, online #8, junio 2000.
GARCÍA, S.M. El enfoque precautorio para la pesca de poblaciones de peces que se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y poblaciones de peces altamente migratorios, FAO. Circular de Pesca No. 871, Roma, FAO, 1994.
GARCÍA, S.M., ZERBI, A., ALIAUME, C., DO CHI, T., LASERRE, G. The Ecosystem approach to Fisheries: Issues, terminology, principles, institutional foundations, implementation and Outlook. FAO Fisheries Technical Paper 443, 2003.
GARCÍA, S.M., De LEIVA MORENO, I., GRAINGER, R.J.R. Review of the state of world fishery resources in 2003: marine fisheries. FAO Fisheries Technical Paper, No. 457, Roma, FAO, 2005.
GULLAND. Some problems of the management of shared stocks. FAO Fisheries Technical Paper No. 206, 1980.
HLPE. Sustainable Fisheries and Aquaculture for Food Security and Nutrition. Rome: A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, 2014.
KALIKOSKI, D., FRANZ, N. Strengthening Organizations and Collective Action in Fisheries. A way forward in implementing the International Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries. Rome: FAO Fisheries and aquaculture proceedings, No. 32, 2014.
KIRKLEY, J., SQUIRES, D. Measuring capacity and capacity utilization in fisheries, en Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 386, Roma, FAO, 1998.
KURIEN, J. Responsible fish trade and food security. Rome, FAO, 2004.
LINCOLN, J., KNAPP, G. Synthesis of case studies: effects of fisheries management policies on fishing safety. Circular de Pesca de la FAO No. 1073. Roma, FAO, 2012.
LOBACH, T. Port State control of foreign fishing vessels. FAO, Documentos Legales en línea No. 29. Roma, FAO, 2002. Disponible en www.fao.org/legal/prs-ol/lpo29.pdf.

LUGTEN, G.L. A review of measures taken by Regional Fishery Bodies to address contemporary fishery issues. FAO Fisheries Circular No. 940, Rome, FAO, 1999.
MACFADYEN, G., HUNTINGTON, T., CAPPELL, R. Abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear. Serie de Informes y Estudios sobre los Mares Regionales del PNUMA No. 185. FAO, Documento Técnico de Pesca y Acuicultura No. 523. Roma, PNUMA/FAO, 2009.
McGOODWIN, J.R. Comprender las culturas de las comunidades pesqueras: clave para la ordenación pesquera y la seguridad alimentaria. FAO Documento Técnico de Pesca, No. 401. Roma, FAO, 2002.
METZNER, R. Topics Fact Sheets. Different perspectives on fishing capacity. FAO Fisheries and Aquaculture Department, 2005. Disponible en http://www.fao.org/fishery/topic/14856/en.
NEDELEC, C., PRADO, J. Definición y clasificación de las diversas categorías de artes de pesca. FAO Documento Técnico de Pesca No. 222, Revisión 1. Roma, FAO, 1990.
NEWTON, C.H. Control over fisheries in the exclusive economic zone of the Republic of the Cape Verde Islands. FAO GCP/INT/399/NOR Technical Report UNDP/FAO-CVI/82/003. Praia, Cape Verde Islands, 1985.
NEWTON, C.H. Monitoring, control and surveillance of fisheries in exclusive economic zones. RSC Series No. 49, Roma, FAO, 1989.
NJOCK, J.C., ANGAMAN, K., ALLISON, E.H. Institutional innovations in fisheries co-management in West and Central Africa. In: WESTLUND, L., HOLVOET, K., KÉBÉ, M. (eds.). Achieving poverty reduction through responsible fisheries: strategies and lessons from the West and Central Africa Sustainable Fisheries Livelihoods Programmes. FAO Documento Técnico de Pesca No 513. Roma, FAO, 2008.
PETURSDOTTIR, G.; HANNIBALSSON, O.; TURNER, J.M.M. La seguridad en el mar como parte integrante de la ordenación pesquera. FAO Circular de Pesca. No. 966. Roma, FAO, 2001.
SANDERS, M. Efectos de las Relaciones Depredador-Presa en las Estrategias de Explotación y la Ordenación de la Pesca. En: Resultados de la Conferencia de Kyoto, FAO, Departamento de Pesca. Roma, FAO, 1998.
SHREEKANTHA, S. Concepts and approaches of microfinance programmes and their application in fisheries development. In: TIETZE, U., VILLAREAL, L. Microfinance in fisheries and aquaculture: guidelines and case studies. FAO Fisheries Technical Paper. No. 440. Rome, FAO, 2003.
SPARRE, P., VENEMA, S.C. Introducción a la evaluación de recursos pesqueros tropicales. Parte I. Manual. FAO Documento Técnico de Pesca. No. 306. 1 Rev. 2, 1997.
SWAN, J., SATIA, B.P. Contribution of the Committee on Fisheries to global fisheries governance 1977-1997. FAO Fisheries Circular No. 938, Rome, FAO, 1998.
SWAN, J. Regional fishery bodies and governance: issues, actions and future directions. FAO Fisheries Circular No. 959, Rome, FAO, 2000.
SWAN, J. Summary information on the role of international fishery organizations or arrangements and other bodies concerned with the conservation and management of living aquatic resources. FAO Circular de pesca, No. 985, Roma, FAO, 2003.
TIETZE, U., VILLAREAL, L. Microfinance in fisheries and aquaculture: guidelines and case studies. FAO Fisheries Technical Paper, No. 440, Rome, FAO, 2003.
VNJOCK, J.C., ANGAMAN, K., ALLISON, E.H. Institutional innovations in fisheries co-management in West and Central Africa. In: WESTLUND, L., HOLVOET, K., KÉBÉ, M. (eds.). Achieving poverty reduction through responsible fisheries: strategies and lessons from the West and Central Africa Sustainable Fisheries Livelihoods Programmes. FAO. Documento Técnico de Pesca No. 513, Roma, FAO, 2008.

9.5 INFORMES, ESTUDIOS, CONFERENCIAS Y TRABAJOS COLECTIVOS

ADE. Evaluation of the relationship between country programmes and fisheries agreements – final report. ADE, Pricewaterhouse Coopers, EPU, MRAG, 2002.

ADGER, W.N., et al. New indicators of vulnerability and adaptive capacity. Tyndall Centre for Climate Change Research, Technical Report 7, Norwich, U.K, 2004.

ADVISORY COMMITTEE ON FISHERIES RESEARCH. Papers presented at the second session of the Working Party on Small-Scale Fisheries. Bangkok, Thailand, 18-21 November 2003. FAO Fisheries Report No. 735. Rome, FAO, 2004.

AHMED, D. Quel futur pour les pêcheries sénégalaises? Greenpeace, 8 juin 2014.

ALEGRET, J.L. Gestión comunitaria, cogestión y mercado. Evolución histórica de la gestión de la pesca en el Mediterráneo español. Antropología de la Pesca, VIII Congreso de Antropología. Santiago de Compostela, 1999.

ANON. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2000) 724, Brussels: European Commission, 2000.

ANON. Nuestro futuro común. Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Oxford University Press, 1987.

BALDE, D., FAILLER, P., NAHADA, V., PIRES, V., VIEIRA, H. Libéralisation du Commerce et Gestion Durable des Secteurs Halieutiques en Afrique de L´Quest, Étude de Cas de la Guinée-Bissau, REPAO/WWF, Études et Recherches, nº 260, Dakar, Enda Editions, 2007.

BERKES, F., et al. Traditional ecological knowledge, biodiversity, resilience and sustainability. Beijer Discussion Paper Series (31). Academia Sueca de Ciencias, 1993.

BILAL, S., RAMPA, F. Alternative (to) EPAs: Possible Scenarios for the Future ACP Trade Relations with the EU, ECDPM Policy Management Report 11, ECDPM, Bruselas, 2006.

BONUCCI, N., KVARAN, E.R., PALSSON, O.K. An assessment of national and regional capabilities for MCS in NW Africa for a possible regional project. Roma, Reykjavik. Informe del Banco Mundial, 1991.

BRAY, K. A Global Review of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing. Paper submitted to the Expert Consultation on IUU Fishing, Sydney, Australia, 15-19 May 2000.

BROWELEIT, J. The Draft FAO Legally-Binding Port State Measures Agreement: An Evaluation of its Potential to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Antarctic and Southern Oceans Law and Policy, Occasional Papers, University of Tasmania, vol. 13, 2009.

CHAVANCE, P. et al. (eds). Pêcheries maritimes, ecosystems et sociétés en Afrique de l'Ouest: un demi-siècle de changement. Actes du Symposium International Dakar, Sénégal, 24-28 juin 2002. OPOCE et IRD, 2004.

CHAVES, L.A. Illegal, unreported and unregulated fishing: WTO-consistent trade related measures to address IUU fishing. One of the series of papers prepared as background documents for the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May, 2000.

CHUENPAGDEE, R., LIGUORI, L., PALOMARES, MLD., PAULY, D. Bottom-up, global estimates of small-scale fisheries catches. Vancouver: University of British Columbia Fisheries Centre Research Report 14(8), 2006, 110 pp.

CMMAD. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Informe Brundtland, “Nuestro futuro común”, 1987.

CONVENTION OCEANIC DEVELOPMENT. MegaPesca Lda. "Assessment of the rationale of the measures included under the initiative against IUU Fishing, 2007.

CORDELL, J., Ed. A sea of small boats. Cultural Survival Report No. 26. Cambridge, Massachusetts: Cultural Survival, Inc. 1989.
CPAP. APFIC/FAO Taller regional de carácter consultivo "Practical implementation of the ecosystem approach to fisheries and aquaculture", 18-22 de mayo de 2009, Colombo, Sri Lanka. Oficina Regional de la FAO para Asia y el Pacífico, Bangkok, Tailandia. Publicación 2009/10 de la Oficina Regional para Asia y el Pacífico, 2009.
DAVIS, J.M. Monitoring, control, surveillance and vessel monitoring system requirements to combat IUU fishing. One of a series of papers prepared as background documents for the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May 2000.
DERHAM, P.J. The implementation and enforcement of fisheries legislation. The regulation of fisheries: legal, economic and social aspects. Proceedings of a European workshop, University of Tromsø Norway, 2-4 June 1985, Ulfstein, Anderson and Churchill (ed.). Noruega, Universidad de Tromsø, 1987.
DOWNES, D. Effective Dispute Resolution. A Review of Options for Dispute Resolution Mechanism and Procedures, Document prepared for the fifth session of the Multilateral High-Level Conference on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific, Center for International Environment Law (CIEL), Washington D.C., 1999.
EDESON, W. Tools to address IUU fishing: the current legal situation. One of a series of papers prepared as background documents for the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May 2000.
ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION. Pirate fishing exposed: The Fight against Illegal Fishing in West Africa and the EU, EJF, London, 2012.
FABRA, A., et al. Cerrar la brecha: comparación de las medidas del Estado rector del puerto de las OROP atuneras con las del Acuerdo de la FAO sobre medidas del Estado rector del puerto. Pew Environment Group, June 2011.
FAO. Informe de una consulta de expertos sobre ordenación pesquera. Roma, FAO, 1981.
FAO. Informe de la Conferencia mundial de la FAO sobre ordenación y desarrollo pesqueros, Roma, 27 de junio-6 de julio de 1984. Roma, FAO, 1984.
FAO. Informe de la consulta técnica sobre la pesca en alta mar, Roma, 7-15 de septiembre de 1992, en: FAO Informe de Pesca No. 484, Roma, FAO, 1992.
FAO. La pesca marítima y el derecho del mar: un decenio de cambio. El estado mundial de la agricultura y la alimentación, Roma, 1994.
FAO. Informe del grupo técnico de trabajo sobre la ordenación de la capacidad pesquera. La Jolla, California, Estados Unidos, 15-18 de abril de 1998. FAO Informe de Pesca. No. 586, Roma, FAO, 1998.
FAO. Managing Fishing Capacity: Selected Papers on Underlying Concepts and Issues. FAO Fisheries Technical Paper 386. Rome, FAO, 1999.
FAO. Report of the meeting of FAO and non-FAO Regional Fishery Bodies or Arrangements. FAO Fisheries Report No. 597. Rome, FAO, 1999.
FAO. Informe de la consulta técnica sobre la medición de la capacidad pesquera. Ciudad de México, 29 de noviembre - 3 de diciembre de 1999. FAO Informe de Pesca. No. 615, Roma, FAO, 2000.
FAO. Informe de la consulta de expertos sobre incentivos económicos y pesca responsable. Roma, 28 de noviembre-1 de diciembre de 2000. Informe de Pesca. No. 638. Roma, FAO, 2000.

FAO. Report of the expert consultation on international fish trade and food security. Casablanca, Morocco, 27-30 January. FAO Fisheries Report. No. 708, Roma, FAO, 2003.
FAO. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma, FAO, 2003.
FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Roma, FAO, 2004.
FAO. Informe de la consulta de expertos sobre embarcaciones pesqueras que operan bajo registros abiertos y su impacto en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Miami, Florida, Estados Unidos de América, 23-25 de septiembre de 2003. FAO Informe de Pesca. No. 722. Roma, FAO, 2004.
FAO. Informe de la Consulta Técnica para revisar las Medidas del Estado rector del puerto destinadas a combatir la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. FAO Informe de Pesca No. 759. Roma, FAO, 2004.
FAO/Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras. Report of the second session of the working party on small-scale fisheries. Bangkok, Thailand, 18-21 November 2003. Fisheries Report. No. 735. Roma, FAO, 2004.
FAO. Measuring and appraising capacity in fisheries. Framework, analytical tools and data aggregation. FAO Circular de Pesca No. 994, 2004.
FAO. Reducing fisherfolk's vulnerability leads to responsible fisheries. Sustainable Fisheries Livelihoods Programme. Roma, FAO, 2005.
FAO. Report on deep sea 2003, an international conference on governance and management of deep-sea fisheries. Queenstown, New Zealand, 1- 5 December 2003. FAO Fisheries Report. No. 772, Roma, FAO, 2005.
FAO. Informe del 26° período de sesiones del Comité de Pesca. FAO, Informe de Pesca No. 780. Roma. FAO, 2005.
FAO. Report and documentation of the expert workshop on marine protected areas and fisheries management: review of issues and considerations, Rome, 12-14 of June 2006. FAO Fisheries Report No. 825, Roma, FAO, 2007.
FAO. Report of the fifth session of the Scientific Sub-Committee. Casablanca, Morocco, 4-6 December, 2007. FAO Fisheries Report. No. 869, Accra, FAO, 2008.
FAO. Anuario. Estadísticas de pesca y acuicultura. Roma, FAO, 2008.
FAO. Present and future markets for fish and fish products from small-scale fisheries; case studies from Asia, Africa and Latin America, FAO Fisheries Circular, No. 1033, Rome, 2008.
FAO. Informe de la consulta técnica para redactar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR. Informe de pesca y acuicultura No. 914, Roma, FAO, 2009.
FAO. Report of the global conference on small-scale fisheries-securing sustainable small-scale fisheries: bringing together responsible fisheries and social development, Bangkok, 13-17 of October 2008. Informe de Pesca y Acuicultura No. 911, Roma, FAO, 2009.
FAO. Expert consultation on flag state performance. Informe de pesca y acuicultura No. 918. Roma, FAO, 2009.
FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Roma, FAO, 2009.
FAO. Report of the APFIC/FAO regional consultative workshop-securing sustainable small-scale fisheries: bringing together responsible fisheries and social development, Bangkok, 6-8 of October 2010. RAP Publication 2010/19. Bangkok, Thailand, 2010.
FAO. Report of the inception workshop of the FAO extra budgetary programme on fisheries and aquaculture for poverty alleviation and food security. Roma, 27-30 de octubre de 2009. FAO Informe de Pesca y Acuicultura No. 930. Roma, FAO, 2010.
FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Roma, FAO, 2010.

FAO. Informe del 29º período de sesiones del Comité de Pesca. Roma, 31 de enero-4 de febrero de 2011. Informe de Pesca y Acuicultura No. 973. Roma, FAO, 2011.
FAO. Report of the African regional consultative workshop on securing sustainable small-scale fisheries: bringing together responsible fisheries and social development, Maputo, 10-14 of October 2010. FAO Informe de Pesca y Acuicultura. No. 963, Roma, FAO, 2011.
FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Roma, FAO, 2012.
FAO. El estado mundial de la pesca y la acuicultura. Oportunidades y desafíos. Roma, FAO, 2014.
FERREIRA, M.L.C., SILVA, A.A., SILVA, A.H. Pescas: Aspectos Biológicos, Legáis Potencialidades. Conservação e Desenvolvimento da Zona Costeira Guiñé-Bissau, Bissau, UICN (199?). (documento no publicado, disponible en la Delegación de la UICN para la Guinea Bissau).
FITZPATRICK, J., SMITH, A. The Training of Fishermen: a Small island Approach. Segundo Simposio internacional sobre seguridad y condiciones de trabajo a bordo de barcos pesqueros. Bamio, España. 15-17 de septiembre de 1992.
GARM. Grupo de Acción de los Recursos Marinos. Examen del impacto de la pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada en los países en desarrollo, 2005.
GESAMP Working Group 36. Ecosystem approach to offshore mariculture. Report of the first meeting, University of Crete, Biology Department, Heraklion, Greece, 24-27, September 2007, Rome, FAO, 2007.
Glosario de pesca de la FAO basado en OECD. Synthesis report for the study on the economic aspects of the management of marine living resources. AGR/FI (96)12, 1996.
GOODLAND, C.A. Regional fisheries management: the Shetland experience. Notes prepared for the Norwegian/Canadian fisheries management workshop, Tromsø, Norway, June 16-21, 1986.
GOREZ, B. The troubled waters of West African fisheries. How policies for sustainable fisheries and the future of coastal communities are affected by corruption. CFFA Coordinator for the ISS meeting on Corruption in Fisheries. South Africa, November 2008.
GRAHAM, D.C., BOOTH, B.R. Fisheries monitoring, control and surveillance system in operation in Sierra Leone waters as implemented by Maritime Protection Services Limited. National seminar on fishery industries development, 25-29 of November 1991, Freetown, Sierra Leona, Freetown, Sierra Leona, 1991.
GREENPEACE. Propuesta. Conferencia de las Naciones Unidas sobre stocks pesqueros transzonales y altamente migratorios, Nueva York 12-30 julio 1993.
GREENPEACE . Closing Statement by Greenpeace International to the Conference on Straddling fish stocks and highly migratory fish stocks, 4 august 1995.
GREENPEACE. Pesca pirata: el saqueo de África Occidental, septiembre 2001.
GREENPEACE. Pesca pirata: testigos del saqueo. Expedición de investigación a bordo del MV Greenpeace en África Occidental, noviembre, 2001.
GREENPEACE. Investigación en el océano. Denunciando los crímenes que se cometen en el mar, No. 3, febrero 2012.
GREENPEACE. Principles for Ecologically Responsible Low-Impact Fisheries, 2001.
GREENPEACE. Pirate Fishing: Plundering West Africa. Paper available on Internet Guide to International Fisheries Law, 2001.
GUILLOU, A., LESPAGNOL, P., RUCHON, F. La pêche aux petits métiers en Languedoc-Roussillon en 2000-2001. Convention de participation au programme PESCA (PIC), DIRAM-IFREMER No. 00/3210040/YF, 2002.

GUIBBAUD, P. Pêche illicite: Quel avenir pour l'Afrique de l'Ouest?, Note d´analyse, GRIP, Bruxelles, 2014.
GUYADER, O., et al. Small-scale coastal fisheries in Europe. Final report of the contract No. FISH/2005/10, 2007.
HAYASHI, M. The role of the United Nations in managing the World´s fisheries, International Boundaries Research Unit Third International Conference, 14-17 April 1994, University of Durham, 1994.
HOSCH, G. Análisis de la implementación y el impacto del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO. FAO, Circular de Pesca y Acuicultura No. 1038, Roma, FAO, 2009.
ILNYCKYJ, M. The legality and sustainability of European Union fisheries policy in West Africa. MIT International Review, Spring, 2007.
INDUROT (Universidad de Oviedo) durante 2010 para el Proyecto Europeo "PRESPO: Desarrollo Sostenible de las Pesquerías Artesanales del Arco Atlántico", dentro de la Actividad Temática 2 del citado proyecto.
Informe bienal de la Comisión sobre la coherencia en la política de desarrollo de la UE. COM(2007)0545, publicado el 20 de septiembre de 2007.
Informe de la Comisión de Desarrollo y la opinión de la Comisión de Pesca. Acuerdo del Parlamento Europeo (A6-0137/2008).
Informe sobre la coherencia de la política de desarrollo y los efectos de la explotación por la UE de determinados recursos biológicos naturales en el desarrollo del África Occidental (2007/2183(INI).
Informe del Comité de Pesca de la FAO en su 22º período de sesiones. Principales problemas de la pesca mundial. Roma, Italia, 17-20 de marzo de 1997.
Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992), Anexo I, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río), A/CONF.151/26 (Vol. I): principio 15.
Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2003, A/CONF.129/20, Capítulo 1, Resolución 2, Anexo, artículo 30, párrafo d).
Informe de la reanudación de la Conferencia de revisión del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Preparado por el Presidente de la Conferencia, A/CONF.210/2010/7, 27 de julio de 2010.
Informe de la Conferencia de evaluación del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios. Nueva York, 24-28 de mayo de 2006. A/CONF.210/2006/15.
Informe del Secretario General. Los océanos y el derecho del mar, 10 de septiembre de 2007, A/62/66/Add.2.
INTERPOL. Combating the problem of transnational organized crime committed at sea. The Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. Resolution 20/5, E/2011/30, E/CN.15/2011/21.
IOC. Guide to satellite remote sensing of the marine environment, MAN.-Guides. IOC, 1992, No. 24, Paris, IOC, 1992.

JENNINGS, MG. Mise en œuvre de la règlementation des pêches. FAO CECAF Technical Report. DAKAR, Senegal, FAO-UNDP 1980. No. 80/22, CECAF/TECH/80/22, Dakar, Senegal, FAO, 1980.

JOHANNES, R.E., MACFARLANE, J.W. Traditional sea rights in the Torres Strait Islands, in RUDDLE, K., AKIMICHI, T., eds., Maritime Institutions in the Western Pacific. Senri Ethnological Studies No. 17, Osaka: National Museum of Ethnology, 1984.

JOHNSON, J. Outline of actions which can be taken to improve artisanal safety at sea. Informe de una Misión de la FAO para el Ministerio de Pesca de Gambia, 1995.

JORQUERA, D. Gobernanza para el desarrollo local. Documento de Trabajo No. 6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile, 2011.

KELLEHER, K. Concepción de un régimen de acceso sub-regional para la pesca oeste africana, CSRP (FAO/GCP/INT/722/LUX), 2000.

KUPERAN VISWANATHAN, K., RAAKJAER NIELSEN, J., DEGNBOL, P., AHMED, M., HARA, M., MUSTAPHA RAJA ABDULLAH, N. Fisheries co-management-findings from a worldwide study: a policy brief. Manila: WorldFish Centre, 2003.

KURIEN, J. Small-scale fisheries in the context of globalisation. Working Paper No. 289, Centre for Development Studies, Kerala, India, 1998.

KURIEN, J., WILLMANN, R. Economics of artisanal and mechanized fisheries in Kerala. A study of costs and earnings of fishing units. Madras, FAO/UNDP Small-Scale Fisheries Promotion in South Asia Project RAS/77/044, Working Paper (34), 1982.

LAUREC, A. Monitoring fisheries for better research and/or better enforcement. Proceedings of the International Conference on Integrated Fisheries Monitoring. Sydney, Australia, 1-5 February 1999. Rome, FAO, 1999.

LDRAC/COMHAFAT. Mejorando la buena gobernanza y la transparencia en la lucha contra la pesca IUU en África Occidental, febrero 2014.

LÓPEZ, E. Derechos de pesca, privilegio y Cofradías de Mareantes. Una aproximación histórico-institucional a la gestión de los recursos pesqueros en el País Vasco (XIV-XIX). VIII Simposio de Historia Económica, 1996.

MACDONALD, J.M., POWERS, G.D. Simposio internacional sobre seguridad y condiciones de trabajo a bordo de los barcos pesqueros. Universidad de Québec, Rimouski, 1989.

MACFADYEN, G., HUNTINGTON, T. Human capacity building in fisheries. Proyecto de informe al Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras de la FAO. Poseidón Aquatic Resource Management Ltd, Lymington, Reino Unido, 2003. Modificado por el Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo de la Capacidad Humana del CAIP y el Comité Asesor sobre Investigaciones Pesqueras, en su quinta reunión, celebrada en 2004.

MANN, E., BAILET, F. Ocean Governance: legal, institutional and implementation considerations. A report prepared for the Ship and Ocean Foundation of Japan, Halifax (Canada): Dalhousie University-International Ocean Institute, 2001.

MATTHEWS, T.R., DONAHUE, S. By-catch in Florida's spiny lobster trap fishery and the impact of wire traps. Informe presentado al Consejo de Ordenación Pesquera del Atlántico Sur, 1996.

METZNER, R.; WARD, J.M. (comps.). Informe de la Consulta de Expertos sobre el fomento de la eliminación de la sobrecapacidad en la pesca marina. Roma, 15-18 de octubre de 2002. Informe de Pesca de la FAO. Nº 691, Roma, FAO, 2002.

MIYAKE, P. Catch certifications and feasibility of harmonizing certifications among regional fisheries management bodies, 2001. Paper presented at a meeting of FAO and non-FAO Regional Fishery Bodies or Arrangements, La Jolla, 9-11 January 2002.

MOLENAAR. E.J. New areas and gaps. How to address them. Ponencia de la Conferencia de St. John´s, 2005.
MRAG. Review of impacts of illegal, unreported and unregulated fishing on developing countries, Marine Assessment Resources Group, London, 2005.
MRAG. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements, Technical Report, Marine Resources Assessment Group, London, 2007.
MRAG. Impact assessment of discard policy for specific fisheries: Final Report. European Commission Studies and Pilot Projects for Carrying Out the Common Fisheries Policy. No FISH/2006/17, 2007.
MRAG. Estimation of the cost of illegal fishing in West Africa, Marine Assessment Resources Group, London, 2010.
NDIAYE, B. Les accords de pêche en Afrique de l`quest, réunion constitutive du réseau UICN en planification côtière pour l'Afrique de l`quest. UICN/CSRP, Bubaque (République de Guinée-Bissau) du 24 au 26 novembre 1997.
NIETSCHMANN, B. Traditional sea territories, resources and rights in Torres Strait, in John Cordell, ed., A sea of small boats. Cultural Survival Report 26, Cambridge, Massachusetts: Cultural Survival, Inc. 1989.
NMFS (National Marine Fisheries Service). Report of the National Task Force for Defining and Measuring Fishing Capacity. Washington, 1999.
OCEAN STUDIES BOARD. Improving fish stocks assessment. National Academy Press. Washington, D.C. 1998.
OCDE. Fishing for coherence in West Africa: policy coherence in the fisheries sector in seven West African countries. OECD, Paris/France, 2008. ISBN: 9789264040588.
OCDE. Financial support to fisheries. Paris, OECD, 2006.
OCDE. Transition to responsible fisheries: economic and policy implications. Paris, OCDE 2000.
OCDE. Directrices sobre la reducción de la pobreza del Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE, 2001.
OCDE. Environmental indicators. Paris, OECD, 1993.
OCDE. Fish Piracy. The Economic of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. Synthesis Report, May 2005.
ORREGO VICUÑA, F. La zone économique exclusive: régime et nature juridique dans le droit international. Recueil des Cours, Collected Courses of the Hague, Academy of International Law, S.L. Martinus Nijhoff Publishers, 1986, 1987, Tome 199 de la collection.
PANAYOTOU, T. Territorial use rights in fisheries. FAO Fisheries Report No. 289, Supp. 2. Roma, FAO, 1984.
PAPA GORA, N. La cohérence des politiques dans les secteurs halieutiques en Afrique de l'Ouest, Fishing for development, Joint session of the COFI, DAC, FAO et WB, 10-11 avril 2014.
PARSONS, S. Aspects Éco systémiques de la Gestion des Pêches: Théorie et pratique, Papeles de la Conferencia de St. Johns, 2005.
PNUD. Reconceptualising governance. New York, PNUD, 1997.
PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. Nueva York, PNUD, 2011.
PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. Nueva York, PNUD, 2013.
PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. Nueva York, PNUD, 2014.
PNUMA. A call to action. Decisions and Ministerial Statement from the Second Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. Yakarta: Indonesia, 6-17 November of 1995, UNEP. Switzerland, January, 1996.

PNUMA. Desarrollo de indicadores de la diversidad biológica-nota del estudio del Secretario General, Quinta Reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, Montreal, Canadá, 31 de enero a 4 de febrero de 2000. Doc. UNEP/CBD/SBSTTA/5/12, 22 de octubre de 1999.

PNUMA/FAO. Ecosystem-based management of fisheries: opportunities and challenges for coordination between marine regional fishery bodies and regional seas conventions. Report on the Third Global Meeting of Regional Seas Conventions and Actions Plan, Monaco, 6-11 de noviembre de 2000, UNEP(DEC)/RS 3.7.1.

PRICE WATERHOUSE COOPERS. Study into the Nature and extent of Subsidies in the Fisheries sector of APEC Members Economies, 2000. CTI 07/99T Draft Report.

PUENTE, E., ASTORKIZA, I. Estudio técnico-pesquero y socioeconómico de las pesquerías artesanales del País Vasco. AZTI-Tecnalia. Colección ITSASO n_ 25, 2002.

RAYMENT, P., FOSSI, A. Report into the safety and security of the artisanal fishermen of Senegal, a joint SSG and CCFD Mission, July 1994.

Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, 26 Aug-4 Sept. United Nations. New York, USA, 2002.

RIVEIRO DOMÍNGUEZ, P. Orientaciones para una administración marítima y pesquera. Aplicación del Derecho Marítimo Internacional. Manual de procedimientos estándar para países en desarrollo. Master tesis. Instituto Universitario de Estudios Marítimos. Universidad de A Coruña, 2006-2007.

RIVEIRO DOMÍNGUEZ, P. Aplicación de la metodología de la dirección estratégica al diseño e implantación de una política marítimo-pesquera en Guinea Bissau. Master tesis. Facultad de Economía y Empresa, Universidad de A Coruña, 2010-2011.

ROCKWOOD, C.E. A management program for the oyster resource of Apalachicola Bay, Florida. Unpublished report. Tallahassee: Florida State University, 1973.

RUDDLE, K., AKIMICHI, T. eds. Maritime institutions in the Western Pacific. Senri Ethnological Studies no. 17. Osaka: National Museum of Ethnology, 1984.

SCOR. Comité Científico para la Investigación del Océano. Quantitative Ecosystem Indicators for Fisheries Management. Grupo Conjunto de Trabajo SCOR/COI. No. 119, mayo, 2001.

SEVALY SEN. EEC fisheries agreements with ACP States and their likely impact on artisanal fisheries (draft), 1989.

SHARMA, C. Securing economic, social and cultural rights of fishworkers and fishing communities. Informe de la Conferencia mundial sobre la pesca en pequeña escala: garantizar la pesca en pequeña escala sostenible: pesca responsable y desarrollo social unidos. Bangkok, 13-17 de octubre de 2008. FAO Informe de Pesca y Acuicultura No. 911. Roma, FAO, 2009.

SHERMAN, K., SOLOW, A.R. The changing states and health of a large marine ecosystem. Documento presentado al Consejo Internacional para la Exploración del Mar. C.M. 1992/L: 38, período de sesiones V. ICES, Copenhague, Dinamarca, 1992.

SILVESTRE, G.R., FEDERIZON, R., MUÑOZ, J., PAULY, D. Overexploitation of the demersal resources of Manila Bay and adjacent areas. IFPC/FAO symposium paper. Darwin, Australia, 1987.

SINCLAIR, M., ALIKEN, D. Natural Capacity for Marine Living Production. Lecture 2nd International Conference on Oceanography towards Sustainable Use of Oceans and Coastal Zones. IOC/OCEANS/WD/38, 1994, Lisbon, 8 November 1994.

SINKAM, S.C.N. Quelle place pour les pêches africaines dans le cadre de la nouvelle donne mondiale? En ANTONA, M., CATANZANO, J., SUTINEN, J.G. (eds.): Conférence internationale de l´llFET 6-9 juillet-Paris, Actes de la sixième conférence de l´Association Internationale d´Économie des Pêches. Tome II, INFREMER, France, 1995.

SISSENWINE, M., SYMES, D. Reflections on the Common Fisheries Policy, July de 2007.
SMITH, A.R. Monitoring, control and surveillance in developing countries and the role of FAO. Proceedings of the International Conference on Integrated Fisheries Monitoring. Sydney, Australia, 1-5 February 1999. Rome, FAO, 1999.
SMITH, M.E. (Ed.). Those who live from the sea: a study in maritime anthropology. St. Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1977.
SWEDISH SOCIETY FOR NATURE CONSERVATION. To Draw the line. EU fisheries agreements in West Africa, Stockholm, 2009.
STANDING, A. forthcoming. Corruption and the political economy of fisheries: Some considerations from Africa, draft paper available from www.transparentsea.co/themes/corruption.
SOBRINO HEREDIA, J.M. Documento de reflexión de la Conferencia de Santiago de Compostela sobre la pesca ilegal, no declarada y no regulada, 25 y 26 de noviembre de 2002 (en el archivo del autor).
SOCIEDAD SUECA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA. Un mar de injusticias y esperanzas. Los acuerdos de pesca de la UE en África Occidental. Estocolmo, Suecia, Átta. 45, 2009.
SVERRE, J. E. Simposio Internacional sobre Seguridad y condiciones de trabajo en los barcos pesqueros, Universidad de Quebec, Rimouski, 1989.
SWAN, J. The role of national fisheries administrations and regional fishery bodies in adopting and implementing measures to combat IUU fishing. One of a series of papers prepared as background documents for the expert consultation on illegal, unreported and unregulated fishing organized by the Government of Australia in Cooperation with FAO, Sydney, Australia, 15-19 May, 2000.
TAFSIR MALICK, N. La pêche illicite non déclarée et non règlementée en Afrique de l'Ouest », Document APRAPAM, 21 novembre 2010.
THE ROYAL INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. Informe de un panel de expertos independiente para crear un modelo de mejora de la gobernanza ejercida por las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera. Chatham House, London. United Kingdom, 2007.
THE ECONOMIST. Grabbing it all. In: Troubled waters. A special report on the sea. The Economist, 03.01.2009.
TURNER, J. FAO Technical Cooperation Programme Draft, Regional Project Proposal, Development of Standards for the Construction and Survey of Small Fishing Vessels, 1999.
UICN. The law of the sea: priorities and responsibilities in implementing the convention. In United Nations Convention on the Law of the Sea: A Framework for Marine Conservation. A Marine Conservation and Development Report, IUCN, Gland, Switzerland, 1995.
UNEP. Integrated assessment of trade liberalization and trade-related policies – A country study on the fisheries sector in Senegal. New York and Geneva: United Nations, 2002.
VISWANATHAN, K.K. Community perspectives-Exclusivity of rights. In SHOTTON, R. (ed.) Use of property rights in fisheries management. Proceedings of the Fish Rights Conference. Fremantle, Western Australia, 11-19 November 1999. Mini-course lectures and core conference presentations. Fisheries Technical Paper, No. 404/1, FAO, 2000.
WALMSLEY, S.F., BARNES, C.T., PAYNE, I.A., HOWARD, C.A. Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements-Technical Report. May 2007. MRAG, CRE & NRI, 2007.

WILLIAM, E. Tools to address fishing INDNR: the current legal situation. In FAO report of and papers presented at the expert consultation on illegal, unreported and unregulated fishing. Sidney, Australia, 15-19 May 2000. FAO Fisheries Report No. 666, Rome, FAO, 2001.
WILLMANN, R., WESTLUND, K., MCINERNEY, T. A Human Rights-Based Approach in Small-Scale Fisheries-a Quest for Development as Freedom. Paper Presented at the Mare Conference VII: People and the Sea. Amsterdam: University of Amsterdam. June 26-28, 2013.
WORLD BANK. Millennium Development Goals. Washington, DC: World Bank, 2004.
WORLD BANK. Governance and development. Washington, World Bank, 1992. World Bank. Saving fish and fishers. Washington, DC: The World Bank, 2004.
WORLD BANK. Governance, the World Bank´s Experience, xiv in WEISS, T.G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. Third World Quarterly, vol. 21, No. 5, 2000.
WORLD BANK. The Sunken billions: The economic justification for fisheries reform, The World Bank, Washington D.C., 2009.
WORLDFISH. Big numbers project; preliminary findings, WorldFish Centre, Panang, 2008.

9.6 FUENTES NORMATIVAS Y OTROS DOCUMENTOS

9.6.1 Instrumentos internacionales marítimos

Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 y 1978 (SOLAS 74/78). Capítulo I, Regla 19.
Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques de 1973, enmendado por el Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78), artículo 5.
Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación Originada por Buques de 1973.
Convenio Internacional sobre normas de Formación, Titulación y Guardia para la Gente de Mar de 1978 y 1995 (STCW 78/95). Artículo X.
Convenio Internacional sobre el Reglamento Internacional para Prevenir Abordajes en la Mar, 1972 (COLREG 1972).
Convenio Internacional sobre Arqueo de Buques de 1969 (TONNAGE 69), artículo 12.
Convenio Internacional de líneas de carga de 1966 (LL, 1966). Artículo 21.
Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo de 1979 (SAR, 1979).
Código Internacional de gestión de la seguridad (Código IGS, 1993).
Código Internacional para la protección de los buques y las instalaciones portuarias (Código PBIP, 2002).
Código Marítimo Internacional de Mercancías Peligrosas (Código IMDG). Resolución A.716 (17). Londres: OMI, 2002.
Código para la implantación de los instrumentos obligatorios de la OMI. Resolución 973 (24). Londres: OMI, 2005.
Código para la Investigación de los siniestros y sucesos marítimos. Resolución A.849 (20). Londres: OMI, 1997.
Enmiendas al Código para la investigación de los siniestros y sucesos marítimos. Resolución A.884 (21). Londres: OMI, 1999.
OMI. Adopción del Código de normas internacionales y prácticas recomendadas para la investigación de los aspectos de seguridad de siniestros y sucesos marítimos. Resolución MSC.255 (84), adoptada el 16 de mayo de 2008.
OMI. Principios relativos a la dotación de seguridad. Resolución A.890 (21). Londres: OMI, 1999.

OMI. Enmiendas a los principios relativos a la dotación de seguridad. Resolución A.955 (23). Londres: IMO, 2003.
OMI. Directrices para ayudar a los Estados de pabellón en la puesta en práctica de los instrumentos de la OMI y que se orientan a través de la resolución OMI A.847 (20).
OMI. Directrices para la autorización de organizaciones que actúan en nombre de la Administración. Resolución A.739 (18). Londres: OMI, 1993. Apéndices 1 y 2.
OMI. Especificaciones relativas a las funciones de reconocimiento y certificación de las organizaciones reconocidas que actúen en nombre de la Administración. Resolución OMI A.789 (19). Londres: OMI, 1995.
OMI. Directrices para efectuar reconocimientos de conformidad con el sistema armonizado de reconocimientos y certificación. Resolución IMO A.746 (18). Londres: OMI, 1993.
OMI. Modelo de acuerdo/convenio para la autorización de organizaciones reconocidas que actúan en nombre de la Administración. MSC/Circ.710-MEPC/Circ.307. Londres: OMI, 1995, Parágrafo 18.
OMI. Especificaciones relativas a las funciones de reconocimiento y certificación de las organizaciones reconocidas que actúen en nombre de la Administración. Resolución OMI A.789 (19). Londres: OMI, 1995.
OMI. Autoevaluación para el cumplimiento por el Estado del pabellón. Resolución A.881 (21). Londres, OMI, 1999.
OMI. Identificación de los buques a través del número IMO y su Anexo II. Modelo de solicitud de la IMO. Resolución A.600 (15). Londres: OMI, 2006.
OMI. Adopción del sistema de asignación de un número de identificación de la OMI a las compañías y a los propietarios inscritos y su Anexo III. Modelo de solicitud de la OMI para la inscripción del número único de identificación de las compañías y los propietarios inscritos. Resolución MSC.160 (78). Londres: OMI, 2004.
OMI. Lista revisada de certificados y documentos obligatorios para llevar a bordo de los buques. MSC/Circ. 1151; MEPC/Circ. 426 y FAL.2/Circ. 87. Londres, OMI, 2004.
OMI. Seafarers fatigue: Wake up to the dangers. MSC 69/INF.10.
OMI. Fatigue, groundings and collisions. MSC 69/INF.1.
OMI. Resolución MSC.99 (73), en la que se establecen las publicaciones náuticas que se deben llevar a bordo. Capítulo V Regulación 19.2.1.4 y 27 del Convenio SOLAS.
OMI. Resolución A.1078(28). Sistema de asignación de un número de la OMI a los buques para su identificación. Adoptada el 4 de diciembre de 2013. A 28/Res.1078, 15 enero 2014.
Reports on marine casualties and incidents: Harmonized reporting procedures, reports required under SOLAS regulation I/21 and MARPOL 73/78, articles 8 and 12.
WHO: International Medical Guide for Ships. Geneva, 2nd edition, 1988.

9.6.2 Instrumentos internacionales de pesca

Acuerdo de la FAO para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar de 1993. Conferencia de la FAO, Resolución No. 15/93, párrafo 3, es parte integral del Código.
Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho Del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y la población de peces altamente migratorios de 1995.
Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, aprobado por la Conferencia de la FAO en su 36º período de sesiones, el 22 de noviembre de 2009. Resolución No. 12/2009, en virtud del párrafo 1 del artículo XIV de la Constitución de la FAO.

ABUJA MOU. Memorando de entendimiento para la armonización y buenas prácticas por el Estado Rector del Puerto. Abuja. Nigeria, 1999.
Colección y análisis estadísticos de siniestros acaecidos a bordo de buques de pesca y a los pescadores. OMI. Doc. FSI 7/6/2, 29 Enero 1999.
Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR 1982).
Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (CDB 1992).
Convenio internacional de para la seguridad de los buques pesqueros y su protocolo (SFV, 1997).
Código de seguridad para pescadores y buques pesqueros (Código FAO/ILO/IMO, 2005).
Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para el personal de los buques de pesqueros de 1995 (STCW-95F).
Convenio sobre la edad mínima de los pescadores de 1959 (No. 112).
Convenio sobre el examen médico para pescadores de 1959 (No. 113).
Convenio de alojamiento de las tripulaciones pesqueras de 1966 (No. 126).
Directrices voluntarias para el diseño, construcción y equipamiento de buques pesqueros pequeños de una eslora comprendida entre 12 m y 24 m. FAO/OIT/OMI, 2005.
Documento que ha de servir de guía para la formación y certificación del personal de buques pesqueros. Documento FAO/OIT/OMI. Londres: OMI, 2001.
Especificaciones estándar para el marcado e identificación de buques pesqueros aprobadas en la 18º Sesión del Comité de Pesca de la FAO (COFI) en Roma, abril de 1989.
Plan de acción internacional para reducir las capturas incidentales de aves marinas en la pesca con palangre. Plan de acción internacional para la conservación y ordenación de los tiburones. Plan de acción internacional para la ordenación de la capacidad pesquera. Roma, FAO, 1999.
Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma, FAO, 2001, 27 pp.
Principios básicos a tener en cuanta cuando se mantenga guardias de vigilancia a bordo de buques pesqueros. Resolución A.484 (XII).

9.6.3 Resoluciones y otros documentos de las Naciones Unidas

Conference on the Governance of High Seas Fisheries and the UN Fish Agreement. Moving from Words to Action. Celebrada del 1 al 5 de mayo de 2005 en Saint John´s (Canadá).
Cumbre para la Tierra. Programa 21. Programa de Acción de las Naciones Unidas de Río. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Room-1040. Naciones Unidas, Nueva York. 10017, Estados Unidos, 1992.
El Derecho del Mar. Régimen de la pesca en alta mar. Situación actual y perspectivas, Oficina de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, Nueva York, 1992, 48 pp.
Plan for implementation and development for the World Summit on Sustainable Development. Nueva York, EE.UU, 2002.
Plan de Aplicación de Johannesburgo. Protección y gestión de la base de recursos naturales y el desarrollo económico y social. En Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Desarrollo Sostenible, NU, 2004.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. The UN Common Understanding on the Human Rights-Based Approach. In Human Rights-Based Reviews of UNDP Programmes: Working Guidelines, 2003, pp. 3-5.
Resolución 59/25 para ayudar a la Conferencia de revisión a ejercer el mandato que le fue conferido en virtud del párrafo 2 del artículo 36 del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces. Informe del Secretario General, A/CONF.210/2006/1.

Resolución 45/197, 71ª sesión plenaria, 21 de diciembre de 1990, Asamblea General – Cuadragésimo quinto período de sesiones. V Resoluciones aprobadas sobre la base de los informes de la Segunda Comisión, pp. 137 y ss.

Resolución 46/215, 79ª sesión plenaria, 209 de diciembre de 1991. Asamblea General – Cuadragésimo sexto período de sesiones. V Resoluciones aprobadas sobre la base de los Informes de la Segunda Comisión, pp. 164 y ss.

Resoluciones en relación con la pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos marinos vivos de los océanos y mares del mundo: A/RES/44/225, de 22 de diciembre de 1989; A/RES/45/197, de 21 de diciembre de 1990; A/RES/46/215, de 20 de diciembre de 1991 sobre Pesca de altura en gran escala con redes de enmalle y deriva y sus efectos sobre los recursos vivos de los océanos y mares del mundo.

Resoluciones relacionadas con la pesca responsable: A/RES/59/25, de 17 de noviembre de 2004; A/RES/60/31, de 29 de noviembre de 2005; A/RES/61/154, Informe del Secretario General, distribución general 14 de julio de 2006; A/RES/61/105, de 8 de diciembre de 2006; A/RES/62/177, de 18 de diciembre de 2007; A/RES/63/112, de 5 de diciembre de 2008 sobre pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación u ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias, e instrumentos conexos; y A/RES/64/72, de 4 de diciembre de 2009.

Resoluciones relativas a los océanos y el Derecho del Mar: A/RES/59/24, de 17 de noviembre de 2004; A/RES/60/30, de 29 de noviembre de 2005; A/RES/61/222, de 20 de diciembre de 2006; A/RES/62/215, de 21 de diciembre de 2007; A/RES/63/111, de 5 de diciembre de 2008; y A/RES/64/71, de 4 de diciembre de 2009.

United Nations Office on Drugs and Crime: Transnational Organized Crime in the Fishing Industry, Vienna, 2011.

9.6.4 Legislación y otros documentos de la UE

Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, Caribe y Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000, vid. DO L 317 de 15.12.2000.

Acuerdo modificado mediante Decisión nº 1/2006 del Consejo de Ministros ACP-CE. DO L 247 de 9.9.2006, modificado por el Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo de Asociación, firmado en Luxemburgo el 25 de junio de 2005. DO L 209 de 11.8.2005.

Acuerdo formalizado con Guinea Bissau mediante el Reglamento (CEE) Nº 2213/80 del Consejo, de 27 de junio de 1980.

CEC. Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Monitoring of the Member States' implementation of the Common Fisheries Policy 2003–2005. COM(2007) 167 final. Brussels, 10.4.2007. Commission of the European Communities, 2007.

Comisión de las Comunidades Europeas. La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco. Bruselas, 25.7.2001, COM (2001) 428 final.

Comisión europea. La política pesquera común en cifras. Información estadística básica, 2012.

Comisión Europea. La política pesquera común. Guía del usuario. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2009.

Comisión Europea. La PPC en cifras. Información estadística básica. Edición 2012.

Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Elements of a Strategy for the Integration of Environmental

Protection Requirements into the Common Fisheries Policy. Brussels, 16.3.2001, COM (2001) 143 final.
Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole–of– the-Union approach. COM(2009) 458 final, Brussels, 15.9.2009.
Commission of the European Communities. EU 2009 Report on Policy Coherence for Development. Brussels, 17.9.2009. SEC(2009) 1137 final.
Commission of the European Communities. EU Report on Policy Coherence for Development. COM(2007) 545 final, Brussels, 20.9.2007.
Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una política marítima integrada para la Unión Europea. COM(2007) 575 final, Bruselas, 10.10.2007.
Consejo Económico y Social. Informe la reforma de la política pesquera común, Informe 01/2013, Madrid, 2013.
Council of the European Union. Council conclusions on Policy Coherence for Development. 3166th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 14 May 2012. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/130225.pdf.
Council of the European Union. Millennium Development Goals: EU Contribution to the Review of the MDGs at the UN 2005 High Level Event - Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council. DEVGEN 91, RELEX 256, ONU 60, FIN 181. Doc. 9266/05, Brussels, 24 May 2005 (25.05).
Council. Conclusions on Policy Coherence for Development (PCD), 18 November 2009, No 16079/09.
Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la dimensión exterior de la Política Pesquera Común, Bruselas, 13 de julio de 2011 COM (2011) 424 final.
Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 12 de abril de 2005, «Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo - Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio» [COM (2005) 134 final de 12.04.2005 - no publicada en el Diario Oficial].
Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una nueva estrategia comunitaria para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. COM (2007) 601 final. Bruselas, 17.10.2007.
Comunicación de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre el marco integrado para la celebración de acuerdos de asociación pesqueros con terceros países [COM (2002) 637].
Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: aplicación de la sostenibilidad de la pesca en la UE a través del rendimiento máximo sostenible, Bruselas, COM (2006) 360 final de 4.7.2006.
Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 8 de diciembre de 1999. Participación de la Comunidad Europea en las Organizaciones Regionales de Pesca (ORP) [COM/99/0613 final].
Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones sobre la dimensión exterior de la Política Pesquera Común, Bruselas, 13 de julio de 2011 COM (2011) 424 final.
Comunicación de la Comisión. Plan de acción comunitario para erradicar la pesca ilegal, incontrolada y no regulada. COM (2002) 180 final de 28.5.2002.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Hacia una asociación global en favor del desarrollo sostenible. COM (2002) 82 final de 13.2.2002.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Reforma de la política pesquera común. COM (2011) 417 final.

Council Directive 97/70/EC of 11 December 1997 setting up a harmonised safety regime for fishing vessels 24m in length and over.

Council Directive 93/103/EC of 23 November 1993 concerning the minimum safety and health requirements for work on board fishing vessels.

Court of Auditors. Special report No 3/2001 concerning the Commission's management of the international fisheries agreements, together with the Commission's replies. DOCE C No. 210, 27.7.2001, en especial los párrafos 19-23.

Decisión del Consejo de 26 de Febrero de 2001, que fija las modalidades de apoyo financiero en el dominio de la pescada a Guinea Bissau (DO L66 de 8.03.2001).

Decisión del Consejo, de 4 de diciembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2007 y el 15 de junio de 2011. Decisión 2007/854/UE del Consejo de 4.12.2007 (DO L 342 de 27.12.2007).

Decisión del Consejo, relativa a la celebración del Protocolo acordado entre la Unión Europea y la República de Guinea Bissau por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero en vigor entre ambas Partes [COM(2011) 603 final. 2011/0257 (NLE) Bruselas, 4.10.2011].

Decisión del Consejo 2011/492/CE, relativa a la conclusión del procedimiento de consultas con la República de Guinea-Bissau al amparo del artículo 96 del Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra. [DO L 203/2 de 6.8.2011].

Decisión del Consejo, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Protocolo acordado entre la Unión Europea y la República de Guinea Bissau por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de colaboración en el sector pesquero en vigor entre ambas Partes [COM(2012) 256 final. 2012/0132 (NLE). Bruselas, 5.6.2012]

Decisión del Consejo de 16 de octubre de 2014 relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau. Decisión 2014/782/UE del Consejo, de 16.10.2014 [DO L 328/1 de 13.11.2014].

Declaración conjunta de 2005 del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada. El consenso europeo sobre desarrollo. DO C 46 de 24.2.2006.

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: aplicación de la sostenibilidad de la pesca en la UE a través del rendimiento máximo sostenible, Bruselas, SEC (2006) 868 de 4.7.2006.

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre las herramientas de gestión basadas en derechos para la pesca. SEC(2007) 247, de 26.02.2007.

European Commision. Studies in the Field of the Common Fisheries Policy and Maritime Affairs, Lot 4: Impact Assessment Studies related to the CFP, mayo 2010, p. 10.
European Commission. EU 2011 Report on Policy Coherence for Development. Brussels, 15.12.2011. SEC(2011) 1627 final.
European Commission. EU 2013 Report on Policy Coherence for Development. Brussels, 31.10.2013. SWD(2013) 456 final.
European Commission. Commission decision on notifying the third countries that the Commission considers as possible of being identified as non-cooperating third countries pursuant to Council Regulation (EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing (2012/C 354/01) de 15.11.2012.
European Commission. Green Paper on the Future of the Common Fisheries Policy. COM, Brussels, 2001.
European Parliament, Council, Commission. Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus on Development". OJ 2006/ C 46/01, de 24.2.2006.
European Parliament. Resolution of 17 June 2008 on policy coherence for development and the effects of the EU's exploitation of certain biological natural resources on development in West Africa (2007/2183(INI)).
European Parliament. The role of China in world fisheries. Report IP/B/PECH/ IC/2011-107, June 2012, p. 71.
European Parliament. Working Document on combating illegal fishing at the global level - the role of the EU, 23 March 2011, p. 5.
European Parliament. The role of china in world fisheries study. Directorate General for Internal Policies. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Study, Fisheries, 2012, p. 11. This document is available on the Internet at: http.//www.europarl.europa.eu/studies.
Libro Verde de 22 de abril de 2009 de la Reforma de la Política Pesquera Común [COM (2009) 163 final – no publicado en el diario oficial].
Oceanic Developement and Megapesca. Specific convention nº 27: Ex-post evaluation of the current protocol to the Fisheries Partnership Agreement between the European Community and Guinea Bissau and analysis of the impact of the future protocol on sustainability including ex-ante evaluation. Contrat cadre FISH/2006/20; DG MARE. European Commission, 2010.
Parlamento Europeo, Comisión para la Pesca, informe provisional 2006/0065 (CNS) de fecha del 12 de Julio de 2006.
Parlamento Europeo. Informe sobre la dimensión exterior de la política pesquera común (2011/2318(INI), Doc. A7-0290/2012, de 27.09.2012.
Propuesta de la Comisión de Plan de Acción sobre aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT). COM(2003)0251, de 21.05.2003.
Recomendación A7-0017/1012 del Parlamento Europeo de 26.01.2012 [15178/2011 - C7 0003/2012 - 2011/0257(NLE)].
Reglamento (CEE) No. 2213/80 del Consejo, de 27 de junio de 1980, relativo a la celebración del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Guinea Bissau y la Comunidad Económica Europea referente a la pesca en alta mar frente a la costa de Guinea Bissau y a los dos intercambios de cartas correspondientes. [DO L226, 29.08.1980].
Reglamento (CEE) No. 707/83 del Consejo, de 28 de marzo de 1983, relativo a la celebración derl Acuerdo entre el Gobierno de la República de Guinea Bissau y la Comunidad Económica Europea referente a la pesca en alta mar frente a la costa de Guinea Bissau.

Regulación de la Comisión (UE) No. 500/2001 detallando reglas para la aplicación de la Regulación del Consejo (UE) No. 2487/93 sobre seguimiento de capturas realizadas por embarcaciones pesqueras comunitarias en aguas de terceros países y alta mar.

Reglamento (CE) No. 2371 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común [DOCE. L 358, de 31.12.2002].

Reglamento (CE) No. 829/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, sobre la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional de las modificaciones del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República de Guinea-Bissau relativo a la pesca en aguas de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16.06.2001 y el 15.06.2006, y en la Decisión 2001/179/CE por la que se fijan las modalidades de concesión a Guinea-Bissau de un apoyo financiero en el sector de la pesca.

Reglamento (CE) No. 1281/2005 de la Comisión, de 3 de agosto de 2005, sobre la gestión de las licencias de pesca y la información mínima que deben contener [Diario Oficial L 203 de 4.8.2005].

Reglamento (CE) No. 1491/2006 del Consejo, de 10 de octubre de 2006, sobre la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la prórroga del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República de Guinea Bissau relativo a la pesca en aguas de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16.06.2006 y el 15.06.2007.

Reglamento (CE) No. 241/2008 del Consejo, de 17 de marzo de 2008, sobre la celebración del Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau. [DO L 75 de 18.3.2008].

Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y se modifican los Reglamentos (CEE) No. 2847/93, (CE) No. 1936/2001 y (CE) No. 601/2004 y se derogan los Reglamentos (CE) No. 1093/94 y (CE) No. 1447/1999 [D.O.U.E. L 286, de 29.10.2008].

Reglamento (CE) No. 1006/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, relativo a la autorización de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias y al acceso de los buques de terceros países a las aguas comunitarias, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) No. 2847/93 y (CE) No. 1627/94 y por el que se deroga el Reglamento (CE) No. 3317/94 [Diario Oficial L 286/33 de 29.10.2008].

Reglamento (CE) No. 1224/2009 del Consejo por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la política pesquera común.

Reglamento (UE) No. 1380/2013 del parlamento europeo y del consejo, de 11 de diciembre de 2013, sobre la política pesquera común, por el que se modifican los Reglamentos (CE) No. 1954/2003 y (CE) No. 1224/2009 del Consejo, y se derogan los Reglamentos (CE) No. 2371/2002 y (CE) No. 639/2004 del Consejo y la Decisión 2004/585/CE del Consejo.

Reglamento (UE) No. 1210/2014 del Consejo, de 16.10.2014 sobre la asignación de posibilidades de pesca entre la Unión Europea y la República de Guinea Bissau [DO L 328 de 13.11.2014].

Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de junio de 2008, sobre la coherencia de la política de desarrollo y los efectos de la explotación por la Unión Europea de determinados recursos biológicos naturales en el desarrollo del África Occidental [2007/2183(INI)].

Resolución de 25 de octubre de 2001 sobre la pesca y la reducción de la pobreza [DO C 112 E de 9.5.2001].

Resolución del Parlamento Europeo de 17 de noviembre de 2011, sobre la lucha contra la pesca ilegal a escala mundial-El papel de la UE [A7-0362/2011].
Tribunal de Cuentas Europeo. ¿Han contribuido las medidas de la UE a adaptar la capacidad de las flotas pesqueras a las posibilidades de pesca existentes? Informe Especial No. 12, Luxemburgo, 2011.

9.6.5 Legislación nacional: España, Guinea Bissau y países vecinos

Código de la Pesca Marítima de Guinea Conakry, aprobado por la Ley 1/1995/13/CTRN del 15 de mayo de 1995.
Código de la Pesca Marítima de Senegal, aprobado por la Ley 32/1998 de 14 de abril de 1998.
Decreto-Ley 10/2011, de 7 de junio, General de la Pesca de Guinea Bissau.
Decreto-Ley 9/1996, de 2 de julio de 1997, por el que crea el reglamento de la fiscalización marítima.
Decreto 24/2011, de 7 de junio, que regula la pesca artesanal.
Decreto 8/2014, de 16 de enero, por el que se regulan las cofradías de pescadores de Galicia y sus federaciones [DOG Núm. 19 de 29.01.2014].
Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el texto del Código Alimentario Español. [BOE núm. 248, de 17.10.1967].
Despacho 06/99, de 22 de junio, sobre las condiciones relativas a las licencias de pesca artesanal.
Despacho conjunto 2/2001, sobre las condiciones de acceso a los recursos haliéuticos de la ZEE por los barcos nacionales y extranjeros fletados.
Despacho conjunto de los Ministerios de Economía y Finanzas y de la Pesca, núm. 01/mefmp/03, por el que se aprueba el Plan de Gestión de la Pesca para el año 2004.
Ley 2/1985, de 17 de mayo, por la que establecen las líneas de base rectas a partir de las cuales es medido el largo del Mar Territorial.
Ley 3/1985, de 17 de Mayo, por la que fija el ancho del Mar Territorial y de la Zona Económica Exclusiva a 12 y 200 millas marítimas respectivamente.
Ley Marco de las Áreas Protegidas de 1997 de Guinea Bissau (aprobada por el Decreto-Ley núm. 3/1997).
Ley 10/1991 de Pesca, del 30 de agosto de 1991, enmendada en 1995 de Gambia.
Decreto Ley 17/1987, de 18 de marzo de 1987, de Pesca de Cabo Verde, que define los principios generales de la política de aprovechamiento de los recursos haliéuticos.
Ley de Pesca Marítima del Estado [BOE núm. 75 de 28.03.2001].
Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante [BOE núm. 283 de 25.11.1992].
Ley 9/1993, de 8 de julio, de cofradías de pescadores de Galicia [BOE núm. 203 de 25.08.1993].
Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo, por el que se regulan las Capitanías Marítimas y los Distritos Marítimos. [BOE núm. 132, de 2 de junio de 2007].
Real Decreto 670/1978, sobre cofradías de pescadores [BOE núm. 232 de 28.09.1978].
Reglamento de inspección de pescado, aprobado por el Decreto-Ley 09/2011, de 7 de junio.
Plan Nacional de Gestión Ambiental de Guinea Bissau. Versión Preliminar, Bissau, Mayo 2002. (documento no publicado, disponible en la delegación de la UICN para Guinea Bissau).
Plan Estratégico de Desarrollo de la Pesca. Guinea Bissau, 2008.
Plan de Actuación Especial 2009-2012. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.
IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid. (aprobado por Consejo de Ministros de 21.12.2012).

9.7 RECURSOS DIGITALES Y ENLACES WEB

9.7.1 Recursos digitales

AGNEW, D.J., PEARCE, J., PRAMOD, G., PEATMAN, T., WATSON, R., et al., MRAG y Universidad de Columbia Británica GB084-002, 2008. http://news.mongabay.com/2009/0225-illegal_fish_catch.html#jKzih6bL2wuvksbU.99.

AGNEW, D.J., S.F. WALMSLEY, S.F., LEOTTE, F., BARNES, C., WHITE, C., GOOD, S. West Africa Regional Fisheries Project – Estimation of the cost of illegal fishing in West Africa – Final Report, MRAG, 2010, http://www.mrag.co.uk/Documents/Estimation_of_The_Cost_of_Illegal_Fishing_in_West_Arica_Final_report_20100513.pdf.

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2011. Los océanos y el derecho del mar. Informe del Secretario General. Adición [en línea]. A/66/70/Add.1. Nueva York. http://daccessdds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/296/03/PDF/N1129603.pdf?OpenElement.

Asamblea General de las Naciones Unidas 2011. Resolución aprobada por la Asamblea General. La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos [en línea]. A/RES/65/38. Nueva York (Estados Unidos de América). http://daccessdds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/514/85/PDF/N1051485.pdf?OpenElement.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Informe sobre la labor realizada en la 12ª reunión del proceso abierto de consultas oficiosas de las Naciones Unidas sobre los océanos y el derecho del mar, 2011, párrafo 38. Disponible en http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/431/42/PDF/N1143142.pdf?OpenElement.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Los océanos y el derecho del mar. Informe del Secretario General, en Web: http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/296/03/PDF/N1129603.pdf?OpenElement

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General. La pesca sostenible, mediante el Acuerdo de 1995 sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, e instrumentos conexos, en http://daccessdds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/514/85/PDF/N1051485.pdf?OpenElement.

ATLAFCO. In, http://www.atlafco.org/def.asp?codelangue=23&po=2.

BERKES, F., MAHON, R., MCCONNEY, P., POLLNAC, R.C., POMEROY, R.S. Managing Small-Scale Fisheries: Alternative Directions and Methods. International Development Research Centre, Ottawa, 2001. http://www.idrc.ca/books/.

Canadian Support for Fisheries of the Developing World, in web: http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/vLUallDocByIDEn/C57D4C985741D8 1F8525644500596337?

CCAMRS. Understanding CCAMLR's Approach to Management - CCAMLR's Ecosystem Approach, 20 de mayo 2001. http://www.ccamlr.org/English/e_general_intro.htm.

Closing the net: Stopping illegal fishing on the high seas. Informe final del Grupo de trabajo ministerial sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en alta mar, 2006. www.high-seas.org.

Comisión Europea. Estudio sobre la flota externa europea. Contract FISH/2006/02 Final Report. http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/study_external_fleet/external_fleet_2008_en.pdf.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en 1992 en Rio de Janeiro y el 10 aniversario de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible adoptada en 2002 en Johannesburgo. Vid., enlace de Rio+20 en: http://www.uncsd2012.org/rio20/.

COOKE, J.G. Glossary of technical terms. In Exploitation of Marine Communities, R.M. May (ed.), Springer-Verlag, 1984. Citado en el Glosario de pesca de la FAO. Disponible en http://www.fao.org/fi/glossary/.

Consejo de Ordenación Pesquera del Pacífico Norte. Fishery Management Plan for Bering Sea/Aleutian Islands King and Tanner Crabs, 2008. Disponible en www.fakr.noaa.gov/npfmc/fmp/crab/CRAFMP2008.pdf.

DAMANAKI, M. U.S. and Europe join forces to stop pirate fishing. En Web: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/env_cc_varg_adaptation_en.pdf.

Discurso de María Damanaki, comisaria de Pesca de la UE, disponible en: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/damanaki/headlines/speeches/2011/11/20111115_speech_en.htm.

EU Fleet Register on the Net. http://ec.europa.eu/fisheries/fleet/index.cfm.

EU.http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/index_es.htm.

EU.http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_factsheets/rfmo_es.pdf.

EU.http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/cfp_factsheets/fisheries_partnership_agreements_es.pdf.

EU.http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/study_external_fleet/external_fleet_2008_en.pdf.

EU.http://ec.europa.eu/europeaid/what/developmentpolicies/documents/agenda_for_change_en.pdf.

EU. http://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/KR/FFP_KR_en.pdf.

FAOLEX – (Computerised Legislative database of national legislation and international agreements concerning food and agriculture including fisheries, forestry and water). http://faolex.fao.org/faolex/ index.htm.

FAO. Essential References on Port State Measures, 2007. ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-psm/ port_state_biblio.pdf.

FAO Computerized Database on Port State Measures. http://www.fao.org/fishery/psm.

FAO. http://www.fao.org/fi/body/cofi/cofi.asp.

FAO. http://www.fao.org/fishery/rfb/cecaf/en.

FAO. http://www.fao.org/fishery/rfb/search.

FAO. http://www.fao.org/fishery/rfb/srfc/en.

FAO. http://www.fao.org/fishery/topic/2014/es.

FAO. http://www.fao.org/DOCREP/005.

FAO. http://www.fao.org/docrep/014/i2237b/i2237b.pdf.

FOLKE, C., PRITCHARD, L. JR., BERKES, F., COLDING, J., SVEDIN, U. The problem of fit between ecosystems and institutions: ten years later. *Ecology and Society*, 12(1): 30, 2007. http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art30/.

GREENPEACE. Principles for ecologically responsible low-impact fisheries, mayo 1998. In: http://www.greenpeace.org.uk/files/pdfs/migrated/MultimediaFiles/Live/FullReport/6640.pdf.

GREENPEACE. Metodología de Greenpeace de criterios para clasificar en rojo las pesquerías insostenibles, junio 2008: http://www.greenpeace.org/raw/content/espana/reports/metodolog-a-degreenpeace-de-c.pdf.

GREENPEACE. Criterios para una pesca sostenible, Octubre 2008. Disponible en http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/other/090330.pdf.

GREENPEACE. Varios:
- http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/senegal-los-grandes-devoran-a-los-ms-pequeos/blog/39124/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/monstruos-marinos/blog/39263/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/sabes-que-hay-grandes-aspiradoras-que-chupan-/blog/38918/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/el-arrastrero-que-nadie quiere/blog/41847/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2012/March/-Greenpeace-exige-al-Consejo-medidas-para-acabar-con-el-saqueo-de-los-caladeros-africanos/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/la-detencin-del-arrastrero-oleg-naydenov-demu/blog/47884/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2012/February/Greenpeace-y-pescadores-artesanales-senegaleses-luchan-juntos-contra-la sobrepesca/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/saqueo-en-aguas-africanas-est-en-juego-el-fut/blog/39506/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/greenpeace-presenta-nuevas-evi/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2011/May/Pescadores-africanos-denuncian-como-Europa-saquea-sus-recursos-pesqueros/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/Blog/y-frica-los-ech-de-sus-aguas/blog/40398/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2012/March/-Greenpeace-exige-al-Consejo-medidas-para-acabar-con-el-saqueo-de-los-caladeros-africanos/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/pocos-avances-contra-la-pesca/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/greenpeace-lanza-la-primera-ba/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/el-gobierno-de-guinea-impone-u/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/greenpeace-documenta-alarmante/,
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/sexto-d-a-de-acci-n-contra-el/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/greenpeace-y-la-fundaci-n-para/.
- http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2010/November/greenpeace-demanda-nuevas-medi/.
- http://www.pelagicfish.eu/nl/paginasamenstellingNIEUWS.asp?stamIDsamengesteldepagina=4&menuID=514.

IASC International Association for the Study of the Commons, Digital Library of the Commons, Indiana University. http://dlc.dlib.indiana.edu/.

ICSF International Collective in Support of Fishworkers. http://www.icsf.net/icsf2006/jspFiles/icsfMain/.

IGTFL. Internet Guide to International Fisheries Law: http://intfish.net.

KACZYNSKI, V.M., FLUHARTY, D.L. European policies in West Africa: who benefits from fisheries agreements? 2002. http://www.accordsdepeche.com/fichiers/docs/bibli_08/825.pdf.

MA. Ecosystems and Human Well-Being. General Synthesis. Millennium Ecosystem Assessment. Island Press, Chicago, 2005. http://www.millenniumassessment.org/en/Synthesis.aspx.

MACFADYEN, G., CACAUD, P., KUEMLANGAN, B. Policy and legislative frameworks for co-management. FAO/Fishcode Review, No. 17, 2005. http://www.fao.org/fi /fishcode.htm.

MSC Public Certification Report for Pelagic Freezer-Trawler Association Mackerel Trawl Fishery Client: Pelagic Freezer-Trawler Association Certification. Moody Marine Ltd. July 2009. http://www.pelagicfish.eu/nl/paginasamenstellingNIEUWS.asp?stamIDsamengesteldepagina = 5&menuID=515.

National Marine Fisheries Service. Ecosystem Principles Advisory Panel, "Ecosystem-Based Fishery Management". A report to Congress by Ecosystem Principles Advisory Panel. USA, 1998. Disponible en http://www.nmfs.noaa.gov./sfa/reports.html.

North, D.C. Institutions, Organizations and Market Competition. Economic History 9612005, Economics Working Paper Archive at WUSTL, 1996, 23 pp. Disponible en: http://econwpa.wustl.edu:80/eps/eh/papers/9612/9612005.pdf).

OCEANA. European Trawlers Are Destroying the Ocean, 2004. Disponible en http://eu.oceana.org/ sites/default/files/reports/european_trawlers_destroying_oceans.pdf.

OTROS:

- http://www.cfp-reformwatch.eu/2010/05/voluminous-cfp-diagnosis-report-now-available-at-cfp-reformwatch-eu/.
- http://www.aljazeera.com/programmes/peopleandpower/2012/01/201212554311540797.html.
- http://hdr.undp.org/en/statistics.
- http://guinguinbali.com/index.php?lang=es&mod=news&task=view_news&cat=3&id=3942.
- http://www.eldiario.es/desalambre/Guinea-Bissau-queda-espanola-inestabilidad-politica_0_239376356.html.
- http://www.lavanguardia.com/politica/20140520/54407120729/jose-mario-vaz-gana-las-elecciones-presidenciales-de-guinea-bissau.html.
- http://www.adrc.or.jp/publications/TDRM2005/TDRM_Good_Practices/PDF/.

PETERS, B.G. Globalization, Institutions and Governance. Jean Monnet Chair Paper RSC 98/51. European University Institute, 1998. Disponible en http://www.iue.it/RSC/Peters.htm.

Programa del Medio Ambiente de Naciones Unidas, Green Economy-Fisheries (2011), disponible en http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/3.0_Fisheries.pdf.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. The UN Common Understanding on the Human Rights-Based Approach. En Human Rights-Based Reviews of UNDP Programmes: Working Guidelines, 2003, pp. 3-5. hdr. undp.org/en/media/HRBA_Guidelines.pdf).

REID, W.V., BERKES, F., WILBANKS, T., CAPISTRANO, D. (eds). Bridging Scales and Knowledge Systems. Millennium Ecosystem Assessment and Island Press, Washington DC, 2006. http://www.millenniumassessment.org/en/Bridging.aspx.

SCHUELLER, G. Nets with porpoise in mind. Environmental News Network, 19 de febrero de 2001. Disponible en www.eurocbc.org/page523.html.

Seas at Risk: Turning the tide for low-impact fisheries, 2011, http://www.seas-at-risk.org/1mages/TurningTheTideBrochure2011.pdf.

South Pacific Community, Traditional Marine resource Management and Knowledge Information Bulletin. http://www.spc.int/coastfish/News/Trad/trad.htm.

STANDING, A. Corruption and industrial fishing in Africa, U4 Issue Paper 2008:7, disponible en www.U4.no/themes/natural-resources.

Swedish Society for Nature Conservation. Report. To draw the line, EU fisheries agreements in West Africa, 2009. Disponible en http://www.naturskyddsforeningen.se/upload/ Foreningsdokument/Rapporter/engelska/To%20draw%20the%20line.pdf.

Transparency International, 2008 CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX, en http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table.
WorldFish Center Quarterly. http://www.worldfi shcenter.org/Naga/nagainfo.htm.
UN. http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm.
UN. http://www.un.org/summit2005.
UN. http://www.un.org/Depts/los/index.htm.
UN. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/POIToc.htm.
UN. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm.
UNDP. United Nations Development Programme. Millennium Development Goals, 2008. http:// www.undp.org/mdg/.
UNDP. United Nations Development Programme. Governance for Sustainable Human Development, 2008. http://mirror.undp.org/magnet/policy/default.htm.

9.7.2 Enlaces Web

http://ec.europa.eu.
http://www.un.org.
http://www.fao.org.
http://www.imo.org.
http://www.ilo.org/.
http://www.unctad.org/.
http://www.africa-union.org.
http://www.ecowas.int.
http://www.uemoa.int.
http://www.afdb.org.
http://www.wwf.es/.
http://www.au.int/en/.
http://www.adrc.or.jp/.
http://www.atlafco.org/.
http://www.codexalimentarius.org.
http://www.aljazeera.com.
http://www.eldiario.es.
http://www.lavanguardia.com.
http://www.stopillegalfishing.com.
http://www.msc.org.
http://www.ejfoundation.org.
http://www.greenpeace.org.
http://www.high-seas.org.
http://www.closingthenet.info.
http://www.illegal-fishing.info.
http://www.onefish.org.
http://www.imcsnet.org.
http://www.fishgovnet.org.
http://www.worldbank.org/wbaccess.
http://www.worldfishcenter.org.
http://www.fishbase.org.
http://www.undp.org.

ANEXOS
1 DIAGNÓSTICO ADAPTADO

1.1 FICHA DESCRIPTIVA

1.1.1 Ámbito de la entrevista: Diagnóstico ecosistémico del SROPA. Dimensiones: gobernanza, socioeconómica, tecnológica, ecológica y educativa.

1.1.2 Cobertura geográfica: ZEE, mar territorial, aguas interiores, puertos e instituciones.

1.1.3 Tipo de entrevista: no estructurada.

1.1.4 Método de entrevista: entrevista directa a los informantes/observación directa en los lugares marcados.

1.1.5 Marco muestral: seguimiento de la pesquería artesanal e industrial.

1.1.6 Unidades de muestreo: embarcaciones pesca artesanal, muelles, estructuras organizativas.

1.1.7 Tamaño muestral: 15 armadores; 21 marineros; 15 funcionarios; 8 políticos; 7 sindicalistas; 2 diplomáticos; 2 embarcaciones (embarque).

1.1.8 Informantes: patrones de embarcaciones de pesca, armadores, tripulantes; bideiras; funcionarios; políticos; diplomáticos; empresas pesqueras.

1.1.9 Temas investigados:

Formulario entrevista no estructurada: “Análisis de la pesca artesanal e industrial”

- Bloques de información: 7 temas, en los cuales:
- Gobernanza: 8 temas
- Pesca artesanal: 8 temas
- Pesca industrial: 8 temas
- Contribución de la pesca a la economía nacional: 4 temas
- Tecnología del sector pesquero: 10 temas
- Parte ecológica: 8 temas
- Parte educativa: 6 temas

Formato observación participante: “Análisis del ciclo tecnológico de explotación pesquera”

- Bloques de información: 5, en los cuales:
- Antes de salir a pescar: 10 puntos de observación
- Durante las faenas de pesca: 10 puntos de observación
- Durante la descarga y primera venta: 6 puntos de observación
- Transporte por carreta y mercado local: 6 puntos de observación
- Las exportaciones: 3 puntos de observación

Formato observación participante: “Análisis del modelo de organización pesquera”

- Bloques de información: 5
- Puntos de observación: 32

1.1.10. Período de ejecución: 1 abril a 25 de mayo de 2007
1 al 28 de abril de 2012

1.2 ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA

<<Análisis de la pesca artesanal e industrial>>

Área	Sector de observación	Resultados
Gobernanza	-Instituciones directamente implicadas en la gestión del sector pesquero. -Nivel de dependencia orgánica de toda la administración relacionada con la pesca. -Estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Pesca. -Personal dependiente de la Secretaría de Estado de Pesca. -Procedimientos administrativos implantados. -Otros centros directivos vinculados al sector marítimo-pesquero. -Las medidas políticas y gestión para el sector pesquero. -Financiación de los bancos a la flota pesquera.	
Pesca artesanal	-Sistema de explotación y panorama general de la pesca artesanal. -Flota artesanal, tripulaciones y población dependiente. . Comunidades pesqueras locales (CPL). . Propietarios, tripulantes y población dependiente por CPL. . Promedio de edad de los patrones y pescadores por CPL. -Distribución del sector pesquero artesanal por nacionalidades. . Distribución étnica de las CPL. -Población dependiente de cada pescador y tripulación media de cada canoa. . Población dependiente. . Tripulación media en función del tipo de canoa. -Valor estimado de las embarcaciones y nivel de actividad de los pescadores. . Valor estimado de las embarcaciones. . Nivel de actividad anual de los pescadores. . Coste total de explotación anual. -Producción y primera venta. . Producción en función de las CPL. . Producción media por tipo de embarcación. . Precios de venta. . Valor de la primera venta. -Transformación y comercialización. . Destino de la producción. . Modalidades de tratamiento y transformación del pescado. -Infraestructura local, servicios e inversión.	
Pesca industrial	-Número de barcos totales. -Número de barcos por pabellón. -Evolución del reparto de licencias. -Evolución del esfuerzo: licencias, barcos, TRB y tasas de explotación. -Ingresos derivados de las licencias de pesca. -Capturas totales por pesquerías. -Estimación del personal nacional enrolado a bordo de buques de pesca industrial. -Destino de los fondos a formación y desarrollo del país.	
Contribución de la pesca a la economía nacional	-Contribución de la pesca al PIB nacional. -Contribución a las exportaciones. -El peso de la pesca en el presupuesto general de Guinea Bissau. -Nivel de contribución de los ingresos derivados de los AAP de la pesca industrial en la mitigación de la pobreza.	

Tecnología del sector pesquero	-Mapa conceptual técnico de la pesca en Guinea Bissau. -Esfuerzo de pesca. . Número de embarcaciones en función de las CPL. . Número de canoas motorizadas. . Las artes de pesca utilizadas en función de las CPL. . Porcentaje de embarcaciones que usan cada modalidad de pesca. -Nivel de empleo en la pesca de artes selectivas. -Nivel de seguimiento de la captura, manipulación, procesamiento y distribución del pescado. -Examen del comportamiento de todas las artes, métodos y prácticas de pesca existentes. -Registro de buques y licencias de pesca. -Registro de los pescadores y de sus certificaciones profesionales. -Nivel de cumplimiento del certificado de registro de buques con las Especificaciones Uniformes de la FAO para el Marcado e Identificación de las Embarcaciones Pesqueras. -Marcado de las artes de pesca. -Nivel de cumplimiento con los requisitos de seguridad de conformidad con los convenios internacionales, los códigos de prácticas acordados internacionalmente y las directrices voluntarias existentes.	
Parte Ecológica	-Situación de los recursos accesibles a la pesca artesanal. . Los ecosistemas marinos. . Los recursos demersales. . Los recursos pelágicos. -Evaluación de los recursos demersales de la ZEE. . La biodiversidad marina. -Protección de las zonas de cría y desove. -Nivel de aplicación de indicadores y puntos de referencia en la investigación pesquera. -Nivel de aplicación de criterios de precaución para la conservación, ordenación y explotación de los recursos acuáticos. -Medidas concretas de conservación y ordenación precautorias que incluyan, entre otras cosas, la fijación de límites de las capturas y del esfuerzo de pesca. -Planes implantados para reducir al mínimo los desperdicios, los descartes, las capturas realizadas por artes de pesca pérdidas o abandonadas, la captura de especies que no son objeto de pesca, tanto de peces como de especies distintas de los peces, y los efectos negativos en las especies asociadas o dependientes, en particular las especies que estén en peligro de extinción. -Sistemas implantados de recopilación de datos.	
Componente educativa	-Nivel de fomento de la enseñanza y la capacitación de las tripulaciones pesqueras. - Itinerarios formativos y programas de formación implantados. -Titulaciones profesionales creadas. -Nivel de preparación y competencia de los pescadores. -Análisis de situación del centro de formación profesional de Bolama. -Análisis de necesidades.	

1.3 OBSERVACIÓN DIRECTA I

<<Análisis del ciclo tecnológico de explotación pesquera>>

Etapa	Sector de observación	Resultado
Antes de salir a pescar (*Observación: muelle de Bissau y Bolama)*	-Compra de materiales de pesca, motores fueraborda y embarcaciones. -Producción y abastecimiento de hielo y cámaras frigoríficas. -Provisión de combustible. -Estructura organizativa (organizaciones profesionales de la pesca). -Matricula y folio de las embarcaciones. -Enrole de los tripulantes. -Materiales de seguridad de la embarcación y de los tripulantes. -Material y tipo de construcción de las embarcaciones. -Material y tipo de diseño de artes y aparejos. -Registro de habilitaciones profesionales.	
Durante las faenas de pesca (Observación: a bordo de dos *embarcaciones de pesca artesanal)*	-Artes y aparejos utilizados. -Grado de selectividad de las artes y aparejos utilizados. -Técnicas y forma de conservación del pescado. -Especies que capturan. -Nivel de adiestramiento, profesionalidad y tradiciones. -Práctica de una pesca responsable y respeto de las normas de pesca. -Rentabilidad del modelo de explotación. -Balizamiento y marcado de artes y aparejos: formas de balizamiento, señalización, marcado de largadas y sistemas rastreo de recuperación de artes.[1283] -Equipamiento de seguridad: VHF, chalecos salvavidas, balsa salvavidas, radiobaliza y aros salvavidas. -Adiestramiento de las tripulaciones en materia de seguridad: emergencias, primeros auxilios y gestión crisis, vestimenta adecuada y con flotabilidad y calzado adecuado.	
Durante la descarga y primera venta (Observación: muelles de Bissau y Bolama)	-El papel de las bideiras. -Nivel de frescura del pescado desembarcado. -Forma de venta del pescado. -Preparación de la pesca. -Formas de presentación y conservación -Condiciones para exportar fuera del país.	
Transporte por carretera y mercado local *(Observación: mercado local de Bissau y Bolama)*	-Formas de transporte. Trasporte Isotérmico. -Vías o redes de transporte. -Condiciones de los mercados y/o puntos de venta. -Nivel de salubridad e higiene de las instalaciones. -Formas de conservación del pescado. -Regularidad de la venta o disponibilidad del pescado.	
Las exportaciones	-Volumen de ventas a la exportación. -Grado de cumplimiento de las normas de seguridad alimentaria. -Adecuación para exportar a los mercados europeos.	

[1283] Recomendaciones para el marcado del equipo de pesca FAO. Informe de Pesca No. 485

FICHA TÉCNICA ANEXA: OBSERVACIÓN DIRECTA I

Criterios	Indicador de referencia
Nivel tecnológico de las embarcaciones	-Materiales de los barcos y motores propulsores. -Manipulación y conservación del pescado. -Sistemas de conservación instalados a bordo. -Equipamiento de los barcos. -Cámaras de refrigeración y/o conservación en hielo.
Nivel tecnológico de los artes y aparejos	-Tipos de artes y aparejos empleados por modalidades. -Materiales usados en su construcción. -Selectividad de los artes y aparejos.
Balizamiento y aseguramiento de las artes y aparejos calados	-Número artes perdidas y/o abandonadas en el mar. -Materiales de fondeo y señalización. -Efectos de la pesca fantasma.
Seguridad de los barcos y las personas	-Equipos colectivos de seguridad a bordo. -Equipos individuales de seguridad de las personas. -Cumplimiento normas internacionales y nacionales. -Medidas incluidas en los planes de ordenación pesquera sobre la seguridad como parte integrante de la misma.

1.4 OBSERVACIÓN DIRECTA II

<<Análisis del modelo de organización pesquera>>

Organización	Sector de observación	Resultado
Sindicatos	-Sindicatos de la pesca existentes. -Funciones que representan. -Número de socios marineros, patrones y bideiras. -Formación aportada a los asociados. -Nivel de implicación en el sector pesquero. -Financiación que obtienen.	
Organización profesional	-Organizaciones representativas del sector. -Número de socios y tipo de socios. -Servicios que prestan. -Nivel de resultados de esos servicios. -Nivel de financiación y precedencia. -Formación. -Relaciones con la Administración Pública.	
Administración pesquera	-Tamaño de la Administración. -Servicios que presta. -Medios de los que dispone. -Estructura organizativa. -Normas de las que dispone. -Convenios a los que está adherido. -Financiación.	
Administración marítima	-Tamaño de la Administración. -Servicios que presta. -Medios de los que dispone. -Estructura organizativa. -Normas de las que dispone. -Convenios a los que está adherido. -Financiación.	
Organizaciones empresariales	-Número de organizaciones empresariales del sector. -Número y tipo de socios. -Servicios que prestan y nivel de resultados de esos servicios. -Nivel de financiación y procedencia. -Relaciones con la Administración Pública.	

2 ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS

2.1 FICHA DESCRIPTIVA

2.1.1 Ámbito de la entrevista: diagnóstico ecosistémico del SROPA. Dimensiones: jurídica y normativa, y gobernanza institucional.

2.1.2 Cobertura geográfica: espacios marítimos e instituciones marítimo-pesqueras.

2.1.3 Tipo de entrevistas: estructuradas.

2.1.4 Método de entrevista: entrevista directa a los informantes.

2.1.5 Marco muestral: seguimiento normativo de la ordenación pesquera en el país.

2.1.6 Unidades de muestreo: marco legal e instituciones responsables.

2.1.7 Tamaño muestral e informantes: 26 funcionarios; 8 políticos; 7 sindicalistas; 2 diplomáticos; y 10 armadores.

2.1.8 Temas investigados:

Formulario entrevista estructurada I: "análisis sobre la aplicación de los sistemas de ordenación pesquera implantados".

- Bloques de información: 5
- Número de preguntas: 24

Formulario entrevista estructurada II: "nivel de cumplimiento del CCPR".

- Bloques de información: 4
- Número de preguntas: 74

Formulario entrevista estructurada III: Estándares y acciones específicas en gestión marítima.

- Bloques de información: 10
- Número de estándares y acciones: 15

Formulario entrevista estructurada IV: Estándares y acciones específicas en gestión pesquera.

- Bloques de información: 9
- Número de estándares y acciones: 10

2.1.9 Período de ejecución: 15 de abril al 25 de mayo de 2007
1 al 28 de abril de 2012

2.1.10. Nivel de implantación y/o cumplimiento de las entrevistas: 1. *Inexistente* (0); 2. *Marginal* (0-35); 3. *Aceptable* (36-60); 4. *Buena* (61-80); 5. *Muy buena* (81-100).

2.2 ENTREVISTA I[1284]

<<Análisis sobre la aplicación de los sistemas de ordenación pesquera implantados>>

	Bloque 1. Régimen de ordenación	Nivel de implantación 1 2 3 4 5
1	¿Los objetivos de la ordenación están bien establecidos, especificando las correspondientes ponderaciones?	
2	¿Existen y están claramente documentados los reglamentos y normas del sistema de ordenación?	
3	¿El sistema de ordenación ha documentado una definición de "partes interesadas" en las pesquerías?	
4	¿El sistema de ordenación incluye suficientemente a los operadores pesqueros como partes interesadas para estimular una gestión responsable de los recursos?	
5	¿Existe un mecanismo de solución de controversias para afrontar las cuestiones de equidad de procedimientos y resultados?	
6	¿Las pesquerías son objeto de controversias pendientes?	
7	¿Se apoya la investigación para responder a cuestiones ecológicas como, los efectos de la pesca en el ecosistema y sobre daños al fondo marino?	
8	¿Las pesquerías cuentan con planes de ordenación bien desarrollados, que incluyan indicadores y puntos de referencia, tanto para la pesca industrial como para la pesca artesanal?	
9	¿La investigación apoya la ordenación pesquera y los procesos de adopción de decisiones?	
10	¿A nivel local la ordenación está basada en la comunidad?	
	¿En qué medida el régimen de ordenación está estructurado para garantizar una ordenación preventiva y sostenible?	

	Bloque 2. Adopción de decisiones	
1	¿Las decisiones sobre ordenación y sus motivos están documentados y disponibles?	
2	¿Se ha considerado el asesoramiento científico sobre conservación de poblaciones y se han justificado objetivos como los sociales?	
3	¿Existen ejemplos de aplicación y seguimiento de procedimientos de ordenación innovadores o experimentales, como pueden ser los regímenes de ordenación adaptativa?	
4	¿Las autoridades de nivel superior facilitan niveles inferiores de ordenación de pesquerías?	
	¿En qué medida el proceso de adopción de decisiones está estructurado para garantizar una ordenación sostenible?	

	Bloque 3. Evaluación	
1	¿Se considera que los datos disponibles son de nivel suficiente?	
2	¿Realiza las evaluaciones un órgano científico oficialmente constituido que utiliza toda la información?	

[1284] Elaboración a partir del Anexo 7 de FAO Dirección de Recursos Pesqueros. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. Nº. 8. Roma, FAO, 2000.

3	¿Se han identificado cuestiones pendientes que son causa de preocupación en relación con las evaluaciones (ej. calidad de los datos o la incertidumbre en la estructura del modelo)?	
	¿En qué medida del proceso de compilación y evaluación de los datos está estructurado para garantizar una ordenación preventiva y sostenible?	
	Bloque 4. Reglamentación	
1	¿Los planes de ordenación preventiva especifican los datos que han de compilarse y utilizarse para evaluaciones de poblaciones?	
2	¿Los planes de ordenación especifican las normas para las decisiones que han de aplicarse en la determinación de los límites de captura o tasa de pesca?	
3	¿Se definen umbrales que ponen en marcha medidas acordadas previamente si la población o el medio ambiente se acercan o llegan a una situación crítica?	
4	¿Existe una legislación que desaconseja prácticas despilfarradoras como arrojar al mar los descartes?	
5	¿Se establecen porcentajes admisibles de capturas incidentales?	
	¿En qué medida se aplican reglamentos que aseguren una ordenación preventiva y sostenible?	
	Bloque 5. Cumplimiento	
1	¿Hay organismos identificables que hagan cumplir las normas?	
2	¿Perciben los operadores un riesgo real de que se detecte el engaño?	
	¿En qué medida se hacen cumplir los reglamentos para asegurar una ordenación preventiva y sostenible?	

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

2.3 ENTREVISTA II

<<Nivel de cumplimiento del Código de Conducta para la Pesca Responsable>>

Bloques de información y preguntas	Implantado		Nivel de implantación
	Sí	No	1 2 3 4 5
Aspectos generales de la ordenación pesquera (7.1 CCPR) *¿Los objetivos de ordenación a largo plazo se traducen en medidas de gestión formuladas en forma de planes de ordenación pesquera u otro marco de ordenación?* *¿El Estado adopta, dentro de un marco normativo, jurídico e institucional adecuado, medidas para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros*? *¿Trata de determinar quiénes son, dentro del propio país, las partes pertinentes que tienen un interés legítimo en la utilización y ordenación de los recursos pesqueros, y establece medidas para mantener consultas con las mismas, a fin de contar con su colaboración para lograr la pesca responsable*? *¿El Estado establece, en el ámbito de sus respectivas competencias y capacidades, mecanismos eficaces del seguimiento, vigilancia y control de la pesca y la ejecución de la legislación con el fin de velar por el cumplimiento de sus medidas de conservación y ordenación así como de aquellas adoptadas por organizaciones o arreglos subregionales o regionales*? *¿El Estado toma medidas para prevenir o eliminar el exceso de capacidad de pesca y vela por que los niveles del esfuerzo de pesca sean compatibles con el uso sostenible de los recursos pesqueros a fin de velar por la eficacia de las medidas de conservación y gestión*? **Objetivos de ordenación (7.2 CCPR)** *¿El Estado adopta medidas basadas en los datos científicos más fidedignos disponibles a los efectos de mantener o restablecer las poblaciones a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, con arreglo a los factores ambientales y económicos pertinentes*? *¿Evita el exceso de capacidad de pesca y asegura que la explotación de las poblaciones continúe siendo económicamente viable?* *¿Tiene en cuenta los intereses de los pescadores, incluidos los que practican la pesca de subsistencia, artesanal y en pequeña escala?* *¿Preserva la biodiversidad de los hábitats y ecosistemas acuáticos y protege las especies en peligro?* *¿Permite la recuperación de las poblaciones agotadas?* *¿Reduce al mínimo la contaminación, los desperdicios, los descartes, las capturas por artes de pesca perdidos o abandonados, las capturas de especies que no son objeto de la pesca, tanto de peces como de otras especies, y los efectos sobre las especies asociadas o dependientes, aplicando medidas tales como el perfeccionamiento y la utilización de artes y técnicas, de pesca selectivas rentables e inofensivas para el medio ambiente*? **Marco y procedimientos para la ordenación (7.3 CCPR)** *¿El plan de ordenación pesquera contempla la unidad de población en su totalidad y en toda su zona de distribución y tiene en cuenta las medidas de gestión previamente acordadas, establecidas y aplicadas en la misma región así como todas las extracciones, la unidad biológica y demás características biológicas de la población*? **Recolección de datos y asesoramiento sobre ordenación (7.4 CCPR)** *¿Se tienen en cuenta los datos científicos más fidedignos de que se disponga con el fin de evaluar el estado actual de los recursos pesqueros y los posibles efectos de las medidas propuestas sobre los recursos*? *¿Se fomenta la investigación en apoyo de la conservación y la ordenación*	○	○	○ ○ ○ ○ ○

pesquera, incluidas las investigaciones sobre los recursos y sobre los efectos de los factores climáticos, ambientales y socioeconómicos? ¿*Se promueven estudios que permitan conocer los costos, las ventajas y los efectos de programas alternativos de ordenación destinados a racionalizar la pesca, en particular, aquellos programas relativos al exceso de capacidad de pesca y a los niveles excesivos de esfuerzo de pesca*? ¿*El Estado vela por que se recolecten estadísticas actualizadas, completas y fidedignas sobre capturas y esfuerzo de pesca y se mantengan de conformidad con las normas y prácticas internacionales pertinentes, de manera suficientemente detallada para poder hacer un análisis estadístico riguroso*? ¿*Se obtienen suficientes conocimientos sobre los factores sociales, económicos e institucionales por medio de la recolección y el análisis de datos y la investigación*? **Criterio de precaución (7.5 CCPR)** ¿*El Estado aplica ampliamente el criterio de precaución en la conservación, ordenación y explotación de los recursos acuáticos vivos con el fin de protegerlos y preservar el medio acuático*? ¿*El Estado tiene en cuenta, entre otros, los elementos de incertidumbre, como los relativos al tamaño y la productividad de las poblaciones, los niveles de referencia, el estado de las poblaciones con respecto a dichos niveles de referencia, el nivel y la distribución de la mortalidad ocasionada por la pesca y los efectos de las actividades pesqueras, incluidos los descartes, sobre las especies que no son objeto de la pesca y especies asociadas o dependientes, así como las condiciones ambientales, sociales y económicas*? ¿*El Estado adopta lo antes posible medidas de conservación y ordenación precautorias que incluyan, entre otras cosas, la fijación de límites de las capturas y del esfuerzo de pesca*? **Medidas de ordenación (7.6 CCPR)** ¿*El Estado asegura un nivel de actividad pesquera compatible con el estado de los recursos pesqueros*? ¿*El Estado adopta medidas para asegurar que no se permita pescar a ninguna embarcación, a menos que esté autorizada conforme con el derecho internacional para la alta mar o de conformidad con la legislación nacional dentro de las zonas de jurisdicción nacional*? ¿*Se establecen mecanismos para reducir la capacidad a niveles compatibles con el uso sostenible de los recursos pesqueros a fin de velar por que los pescadores operen en condiciones económicas que fomenten la pesca responsable*? ¿*Se examina el comportamiento de todas las artes, métodos y prácticas de pesca existentes y se adoptan medidas para eliminar progresivamente las artes, métodos y prácticas de pesca que no sean compatibles con la pesca responsable y para sustituirlos por otros más adecuados*? ¿*El Estado y las organizaciones regionales de pesca regulan la pesca de forma que se evite el riesgo de conflictos entre los pescadores que utilicen distintos tipos de embarcaciones, artes y métodos de pesca*? ¿*Se reconoce, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales, las prácticas tradicionales, las necesidades y los intereses de las poblaciones indígenas y las comunidades pesqueras locales que dependen en gran medida de los recursos pesqueros para su subsistencia*? ¿*El Estado adopta medidas apropiadas para reducir al mínimo los desperdicios, los descartes, las capturas realizadas por artes de pesca pérdidas o abandonadas, la captura de especies que no son objeto de pesca, tanto de peces como de especies distintas de los peces, y los efectos negativos en las especies asociadas o dependientes, en particular las especies que estén en peligro de extinción*? ¿*El Estado y las ORP, en el marco de sus respectivas competencias, adoptan medidas referentes a los recursos agotados y a aquellos recursos en peligro de*		

agotamiento a fin de facilitar la recuperación sostenida de dichas poblaciones? **Aplicación (7.7 CCPR)** *¿El Estado asegura el establecimiento de un marco jurídico y administrativo eficaz a escala local y nacional, según proceda, para la conservación de los recursos pesqueros y la ordenación pesquera?* *¿El Estado asegura que sus leyes y reglamentos prevean, respecto a las infracciones, sanciones que sean suficientemente severas para ser efectivas, incluyendo sanciones que permitan denegar, retirar o suspender las autorizaciones de pesca en el caso de que no se cumplan las medidas de conservación y gestión en vigor?* *¿El Estado, de conformidad con su legislación nacional, aplica medidas eficaces de seguimiento, control, vigilancia y ejecución de las leyes en lo que se refiere a la pesca, incluyendo, cuando proceda, programas de observadores, mecanismos de inspección y sistemas de vigilancia de buques*? **Investigación pesquera (12 CCPR)** ¿*El Estado establece un marco institucional adecuado para determinar la investigación que es necesaria y su adecuada utilización*? ¿*El Estado está en capacidad de llevar a cabo la evaluación y el seguimiento del estado de las poblaciones de peces que se encuentran en su jurisdicción, incluidos los efectos de los cambios de los ecosistemas, derivados de la presión pesquera, la contaminación o la alteración del hábitat?* ¿*El Estado vela para que se investiguen adecuadamente los aspectos económicos, sociales, institucionales y de comercialización de la pesca y que se generen datos comparables para el seguimiento, análisis y la formulación de políticas*? ¿*El Estado investiga y documenta el conocimiento y las tecnologías de las pesquerías tradicionales, en particular aquellas aplicadas en las pesquerías artesanales, con el fin de evaluar su aplicación para la conservación, la ordenación y el desarrollo de la pesca*? ¿*El Estado promueve la utilización de los resultados de la investigación como base para establecer los objetivos de ordenación, los puntos de referencia y los criterios de comportamiento así como para asegurar la debida vinculación entre la investigación aplicada y la ordenación pesquera*? ¿*Las organizaciones internacionales pertinentes, tanto técnicas como financieras, prestan asistencia a Guinea Bissau en sus actividades de investigación, en particular por ser un país pequeño y poco adelantado*?		
Ordenación regional ¿*Los organismos regionales de pesca para África Occidental suelen tener competencias en materia de ordenación pesquera*? ¿*Las ORP tienen un plan para conservar y ordenar las poblaciones de peces transfronterizas, las poblaciones de peces transzonales*? ¿*El Estado y las ORP fomentan y promueven la cooperación y coordinación internacional en todos los asuntos relacionados con la pesca, con inclusión de la recolección e intercambio de información, la investigación pesquera, la ordenación y el desarrollo de la pesca*? ¿*El Estado reúne datos científicos relacionados con la pesca y otros datos científicos complementarios en relación con las poblaciones de peces reguladas por las ORP en un formato convenido internacionalmente y los facilita oportunamente a dichas organizaciones*? ¿*El Estad, como miembro de la CPACO y la CSRP, aplica medidas internacionalmente acordadas para disuadir las actividades de embarcaciones de pabellón de países que no son miembros ni participantes que lleven a cabo actividades que menoscaben la eficacia de las medidas de conservación y gestión establecidas por estas organizaciones*? ¿*El Estado lleva a cabo medidas de cumplimiento de la sección V del PAI-INDNR y dispone de un Plan de Acción Nacional para combatir la pesca INDNR?*		

Deber general como Estado (8.1 CCPR) ¿*El Estado vela por que en aguas de su jurisdicción se realicen solamente las operaciones de pesca por ellos permitidas y que dichas operaciones se lleven a cabo de forma responsable*? ¿*El Estado mantiene un registro actualizado de todas las autorizaciones de pesca que concedan*? ¿*El Estado vela por la aprobación de normas de salud y seguridad para todo el personal empleado en las operaciones de pesca*? ¿*El Estado mejora, por medio de programas de formación y capacitación, la preparación y competencia de los pescadores y, cuando proceda, su calificación profesional*? ¿*El Estado mantiene registros de los pescadores en los que incluye, cuando sea posible, información relativa a su hoja de servicios y calificaciones, incluyendo los certificados de aptitud profesional, de conformidad con la legislación nacional*? ¿*El Estado, con la ayuda de las organizaciones internacionales pertinentes y por medio de actividades de formación y capacitación, vela por que todos los que intervienen en operaciones de pesca reciban información sobre las disposiciones más importantes del CCPR, así como sobre las disposiciones de los convenios internacionales pertinentes y las normas ambientales y de otro tipo aplicables que son fundamentales para velar por que las operaciones de pesca se lleven a cabo de manera responsable*? **Deberes como Estado del pabellón (8.2 CCPR)** ¿*Mantiene registros de los buques pesqueros autorizados a enarbolar su pabellón y autorizados a pescar y hacen constar en dicho registro los datos de los buques, sus propietarios y las autorizaciones de pesca*? ¿*Vela por qué ningún buque pesquero autorizado a enarbolar su pabellón pesque en alta mar o en aguas bajo la jurisdicción de otro Estado, a menos que cuente con un Certificado de Registro y haya sido autorizado a pescar por las autoridades competentes*? ¿*Vela por qué los buques pesqueros y los pescadores cumplan los requisitos de seguridad adecuados de conformidad con los convenios internacionales, los códigos de prácticas acordados internacionalmente y las directrices voluntarias?* ¿*Es parte del Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación para los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar*? **Deberes como Estado del puerto (8.3 CCPR)** ¿*Cómo Estado del puerto adopta, siguiendo procedimientos establecidos en su legislación nacional y de conformidad con el derecho internacional, las medidas necesarias para ayudar a otros Estados a lograr los objetivos del CCPR*? **Prácticas de pesca y selectividad de artes de pesca (8.4 y 8.5 CCPR)** ¿*El Estado vela por que la pesca se realice respetando la seguridad de las vidas humanas y el Reglamento Internacional para prevenir Abordajes en Mar, así como las disposiciones de la OMI relativas a la organización del tráfico marítimo y la protección del medio ambiente marino*? ¿*El Estado alienta el perfeccionamiento y la aplicación de tecnologías y métodos operativos que reduzcan los descartes*? ¿*El Estado desalienta la utilización de artes y prácticas de pesca que comporten descartes de las capturas y promueve la utilización de aquéllos que incrementen las tasas de supervivencia de los peces que escapan*? ¿*El Estado coopera en el perfeccionamiento y aplicación de tecnologías, materiales y métodos operativos que reduzcan al mínimo la pérdida de artes de pesca y los efectos de la pesca fantasma de las artes pérdidas o abandonadas*? ¿*El Estado fomenta la investigación sobre los efectos ambientales y sociales de las artes de pesca y, en particular, los efectos de dichas artes sobre la diversidad*		

biológica y las comunidades pesqueras de la costa? *¿El Estado exige que las artes, métodos y prácticas de pesca sean, en la medida de lo posible, selectivos para reducir al mínimo los desperdicios, los descartes, las capturas de especies que son objeto de pesca, y la finalidad de los reglamentos no se desvirtúa recurriendo a estratagemas técnicas*? *¿El Estado alienta la cooperación internacional con respecto a los programas de investigación sobre la selectividad de las artes de pesca y los métodos y las estrategias de pesca la difusión de los resultados de dichos programas de investigación y la transferencia de tecnología*? *¿Las artes de pesca están marcadas de conformidad con la legislación nacional a fin de poder identificar al propietario del arte*? **Protección del medio ambiente acuático (8.7 CCPR)** *¿Adopta y hace cumplir las leyes o reglamentos basados en el Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación Originada por los Buques de 1973, modificado por el Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78)*? *¿Los propietarios y fletadores de los buques pesqueros aseguran de que sus buques estén dotados del equipo adecuado que se exige en el MARPOL 73/78*? *¿Los propietarios, fletadores y armadores de los buques pesqueros reducen al mínimo la cantidad de material que lleva a bordo que podría transformarse en basura aplicando prácticas de aprovisionamiento adecuadas?* *¿La tripulación de los buques pesqueros está familiarizada con los procedimientos de a bordo adecuados, con el fin de asegurarse de que las evacuaciones no sobrepasan los niveles establecidos en MARPOL 73/78?* **Puertos y lugares de desembarque (8.9 y 8.10 CCPR)** *¿Se dispone de abrigos seguros para los buques pesqueros e instalaciones de servicio adecuadas para los buques, los vendedores y los compradores?* *¿Se dispone de abastecimiento suficiente de agua dulce y de servicios de higiene adecuados?* *¿El Estado asegura el cumplimiento de las normas y las directrices generales de la OMI para la eliminación de estructuras superfluas cerca de la costa?*		
Utilización responsable del pescado (11.1 CCPR) *¿El Estado adopta medidas adecuadas para asegurar el derecho de los consumidores a disponer de pescado y productos pesqueros inocuos*? *¿El Estado establece y mantiene sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad e inocuidad eficaces para proteger la salud del consumidor e impedir los fraudes comerciales*? *¿El Estado establece normas mínimas de inocuidad y garantía de la calidad?* *¿El Estado coopera para lograr la armonización o el reconocimiento mutuo, o ambas cosas, de las medidas sanitarias y programas de certificación nacionales, según proceda, y estudia las posibilidades de establecer organismos de control y certificación reconocidos recíprocamente*? *¿El Estados vela por que los métodos de procesamiento, transporte y almacenamiento sean ecológicamente adecuados*? *¿El Estado fomenta la utilización de pescado para consumo humano y promueve el consumo de pescado siempre que sea oportuno*? *¿El Estado vela por que el comercio internacional e interno de pescado y productos pesqueros se lleve a cabo conforme a prácticas de conservación y gestión bien fundadas, mejorando la identificación de la procedencia del pescado y de los productos pesqueros comercializados adquiridos*?		

2.4 ENTREVISTA III

<<Estándares y acciones específicas en materia marítima>>

Estándar	Referencia	Nivel de implantación
		1 2 3 4 5
Realizar la autoevaluación para el cumplimiento como Estado del pabellón.	Resolución de la OMI A.881(21)	○○○○○
Asunción de las responsabilidades como Estado del pabellón, Estado rector del puerto y Estado ribereño de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.	CONVEMAR, 1982	
Nivel de incorporación interno de los Convenios Internacionales más relevantes: -Convenio Internacional para la protección de la vida humana en el mar de 1974 y su protocolo de 1978 -Convenio Internacional para la protección de la contaminación marina y sus anexos I-VI. -Convenio Internacional de formación, titulación y guardia para la gente del mar de 1978/1995 -Convenio Internacional de formación, titulación y guardia para la gente del mar de 1995 para la pesca -Convenio internacional de líneas de carga de 1966 -Convenio internacional sobre el tonelaje de los buques. -Convenio internacional para prevenir los abordajes en la mar. -Convenio internacional sobre las tripulaciones en los buques mercantes.	 SOLAS, 1974/78 MARPOL, 73/78 STCW-78/95 STCW-95F LL, 66 TONNAGE, 1969 COLREG, 1972 ILO, 147	
Formar parte de la “White List” del Convenio STCW-95	STCW 78/95 Código STCW (Parte A)	
Incorporación en el acuerdo regional correspondiente conforme a la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS).	Resolución OMI A739	
Incorporación al “Memorándum of Understanding” que corresponda.	ABUJA MOU	
Aplicación de los formularios internacionales de acuerdo con el Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional.	Convenio FAL, 1965	
Asistencia a las reuniones técnicas de la OMI	OMI	
Cumplir con los requisitos de información de la OIT	OIT	
Legislación local de la marina mercante. Registros de la Marina Mercante: - Registro de buques. - Despacho de buques. - Inspección de buques. - Registro de personal marino.		

2.5 ENTREVISTA IV

<<Estándares y acciones específicas en materia de ordenación pesquera>>

Estándar	Referencia	Nivel de implantación 1 2 3 4 5
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.	CONVEMAR, 1982	○○○○○
Acuerdo relativo a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias.	Acuerdo de Nueva York de 1995	
Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar.	Acuerdo de Cumplimiento de la FAO de 1993	
Plan de Acción Internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.	PAI-INDNR, 2001	
Plan de Acción Internacional para la ordenación de la capacidad pesquera.	PAI-Capacidad, 1999	
El Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.	Acuerdo MEP, 2009	
Estado miembro del Comité de Pesca del Atlántico Centro Oriental Estado miembro de la Comisión Regional de Pesca.	CPACO CSRP	
Legislación local de pesca. Registros pesqueros: - Registro de buques. - Licencias de pesca. - Inspección de buques. - Registro de personal pesquero.		

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

3 DISEÑO DE LA ESTRUCTURA DEL SROPA

Para organizar la información necesaria del estudio de caso se confecciona un "*Sistema de Referencia para una Ordenación Pesquera Adaptativa* (*SROPA*)" para Guinea Bissau. Lo que interesa para el objeto de esta investigación es el examen de las unidades de análisis o dimensiones que aparecen categorizadas en dicho SROPA. La información proviene del ecosistema pesquero (EP). Además de la utilidad para esta investigación, el SROPA también puede ser una herramienta para elaborar los planes de acción nacionales (PAN) y los planes de ordenación pesquera adaptativos (POPA). El SROPA estará formado por los siguientes apartados:

(i) *Política pesquera*: delimitará los aspectos conceptuales, los principios y las metas consideradas como expectativas amplias para una adecuada ordenación de la pesca y conformes con la política nacional;

(ii) *El alcance*: determinará la delimitación del ámbito de estudio del SROPA y de la tesis doctoral;

(iii) *Objetivos normativos y operacionales*: se encargarán de desarrollar las metas y serán precisos y capaces de lograr compromisos entre los objetivos;

(iv) *Estrategia de ordenación*: comprenderá el conjunto completo de medidas de ordenación para lograr los objetivos;

(v) *Diagnóstico ecosistémico*: se encargará de hacer un análisis del sector pesquero por medio de las seis dimensiones seleccionadas para el estudio de caso;

(vi) *Medidas de ordenación*: se encargarán de realizar las propuestas en forma de PAN y POPA de acuerdo con los datos obtenidos del diagnóstico ecosistémico;

(vii) *Medidas de evaluación:* conforman las herramientas e instrumentos que se aplicarán para este fin; y

(viii) *Plan estratégico*: conformará la herramienta de gobernanza que coordine los instrumentos de evaluación y el funcionamiento de la elaboración y aplicación de los PAN y POPA.

A continuación se muestra la estructura del SROPA que presenta las relaciones jerárquicas entre las diversas *intenciones* (política, metas, principios, objetivos), *normas* (criterios, puntos de referencia e indicadores) y *acciones* (medidas y estrategias de ordenación).

3.1 LA POLÍTICA PESQUERA

3.1.1 Antecedentes generales

3.1.2 El marco conceptual

Marco conceptual de referencia	Soporte jurídico

3.1.3 Principios y metas para una política pesquera

3.1.3.1 Orientaciones para el establecimiento de unos principios rectores

Principios	Soporte jurídico/propósito

3.1.3.2 Orientaciones sobre las metas de referencia

Metas orientadas hacia una pesquería sostenible basada en el EEP	Justificación

3.2 EL ALCANCE

3.3 OBJETIVOS NORMATIVOS Y OPERACIONALES

Para la formulación y clasificación de las dimensiones se toma como referencia el marco que aparece en el siguiente cuadro:

Marco	Dimensiones
Definición de la FAO del desarrollo sostenible.	Recursos, Medio ambiente, Instituciones, Tecnología y Población.
Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable.	Ordenación pesquera. Operaciones pesqueras. Investigación pesquera.
Marco de indicadores de la Comisión de Desarrollo Sostenible (CSD).	Ambiental, Económica, Social e Institucional.

Partiendo de este marco general, las dimensiones seleccionadas para analizar en el SROPA siguen, en su mayor parte, los criterios de sostenibilidad de la CSD y la FAO. En el siguiente cuadro se establecen las dimensiones que se utilizarán en el estudio de caso para el SROPA, identificado como diagnóstico ecosistémico (DE).

Dimensiones seleccionadas según las necesidades de Guinea Bissau y partiendo del cuadro anterior		Escala (nivel)	
		Nacional (pesca industrial)	Local (pesca artesanal)
Dimensiones (6)	Jurídica y normativa (*)		
	Gobernanza institucional		
	Socioeconómica		
	Ecológica		
	Tecnológica		
	Formativa		
	(*) La ordenación jurídica y normativa comprenderá las escalas: internacional, regional, nacional y local.		

Las dimensiones seleccionadas tendrán correspondencia con los factores principales que intervienen en la evaluación del SROPA, representados gráficamente en la siguiente figura.

Figura 7. Dimensiones y factores principales de evaluación en el SROPA

Fuente: elaboración propia

3.3.1 Objetivos normativos o de alto nivel

Artículo	Área	Objetivos

3.3.2 Objetivos y criterios operacionales

Dimensiones	Objetivos operacionales	Criterios

3.4 ESTRATEGIA DE ORDENACIÓN PESQUERA (EOP)

3.4.1 La naturaleza del marco estratégico

3.4.2 El alcance estrategia general

La estrategia de ordenación pesquera (EOP)

3.5 DIAGNÓSTICO ECOSISTÉMICO (DE)

3.5.1 Análisis de las dimensiones que identifican a la ordenación pesquera

3.5.1.1 Dimensión jurídica
3.5.1.2 Dimensión gobernanza institucional
3.5.1.3 Dimensión socioeconómica
3.5.1.4 Dimensión tecnológica
3.5.1.5 Dimensión ecológica
3.5.1.6 Dimensión formativa

3.5.2 Identificación de riesgos y establecimiento de prioridades

Dimensión	Prioridades entre los problemas detectados	Nivel de consecución	Limitaciones para consecución
Legal			
Institucional			
Socioeconómica			
Tecnológica			
Biológica			
Educativa			

3.6 MEDIDAS DE ORDENACIÓN: IMPLANTACIÓN DE UN PAN Y UN POPA

3.6.1 Creación y actualización de un marco jurídico y normativo

Clasificación	Tipo de instrumentos internacionales recomendados
Instrumentos internacionales vinculantes	
Instrumentos internacionales voluntarios	
Instrumentos internacionales en materia seguridad marítima y prevención de la contaminación marina.	
La seguridad como parte integrante de la ordenación pesquera	
Instrumentos voluntarios de apoyo	
Legislación regional	

3.6.2 Medidas para implantar un Plan de Acción Nacional (PAN)

Modelo propuesto de PAN

3.6.3 Medidas para implantar un plan de ordenación pesquera adaptativa (POPA)

Modelo propuesto de POPA

3.6.4 Responsables del diseño del plan de ordenación

3.7 MEDIDAS DE EVALUACIÓN

Herramienta de control interno	Instrumentos de control externo
Cuadro de Mando Integral (instrumento coordinador)	**Norma ISO 22000 Norma ISO 9001:2008 Sistema calidad STCW Resoluciones OMI Seguimiento, Control y Vigilancia (SCV)**

3.7.1 Herramienta de control interno: Cuadro de Mando Integral

3.7.1.1 Diseño de un cuadro de mando integral adaptado a la pesca

3.7.1.2 Indicadores

3.7.1.2.1 Criterios, indicadores y estructura sobre gobernanza
3.7.1.2.2 Criterios, indicadores y estructura económicos
3.7.1.2.3 Criterios, indicadores y estructura sociales
3.7.1.2.4 Criterios, indicadores y estructura biológicos
3.7.1.2.5 Criterios, indicadores y estructura ecológicos
3.7.1.2.6 Criterios, indicadores y estructura tecnológicos

Criterios	Indicador de referencia	Estructura

3.7.2 Instrumentos de control externo

3.8 PLAN ESTRATÉGICO PARA IMPLANTAR EL PAN Y EL POPA

4 CUADRO DE MANDO INTEGRAL

4.1 INTRODUCCIÓN

El Cuadro de Mando Integral (CMI) constituye la herramienta de control interno encargada de la evaluación de los POP e integrada en el propio SROPA. El CMI, también conocido como Balanced Scorecard (BSC), es una herramienta de gestión que permite monitorizar, mediante indicadores el cumplimiento de la estrategia desarrollada, gestionar el cambio y dar cumplimiento a las metas establecidas en los planes de ordenación pesquera, a la vez que permite tomar decisiones rápidas y acertadas para alcanzar los objetivos. Gracias al CMI se puede conseguir que los responsables y autoridades encargadas de la ordenación trabajen todos los días alrededor de la estrategia de una manera controlada. Además, también se puede considerar como una aplicación que ayuda a la administración pesquera a expresar los objetivos e iniciativas necesarias para cumplir con su estrategia, mostrando de forma continuada cuándo la administración alcanza los resultados definidos en sus planes de acción.

El CMI se diferencia de otras herramientas estratégicas en que está más orientado al seguimiento de indicadores que al análisis minucioso de información. El éxito de su implantación radica en que el equipo de trabajo que tenga por misión aplicar los planes de ordenación se involucre y dedique tiempo al desarrollo de su propio plan de actuación.

Uno de los modelos de CMI más usados es el establecido por los autores Kaplan & Norton, cuyas principales características se basan en el uso de indicadores financieros como no financieros y los objetivos se organizan en cuatro áreas: financiera, cliente, interna y aprendizaje/crecimiento.[1285] En el siguiente gráfico se puede ver este tipo de modelo.

Gráfico 17. Modelo tradicional de CMI

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, este modelo está más bien enfocado a la empresa privada que representa la ejecución de la estrategia de una compañía desde el punto de vista de su dirección general, lo

[1285] Vid. KAPLAN, R.S., NORTON, D.P. Cuadro de Mando Integral: The Balanced Scorecard. Barcelona: Gestión 2000, 1997.

que hace que ésta deba estar plenamente involucrada en todas sus fases, desde la definición a la implantación. Existen diferentes tipos de cuadros de mando integral, si bien, los más utilizados son los que se basan en la metodología de los autores antes citados**.** Por tanto, el modelo tradicional de CMI no sería aplicable al funcionamiento del sector público por las razones que veremos más adelante. Las instituciones públicas necesitan de otro enfoque que se adapte mejor a sus necesidades económicas, sociales, ecológicas e institucionales. Por esta razón, es necesario elaborar un nuevo marco como medio eficaz para organizar los indicadores en relación con el desarrollo sostenible de la pesca.

Este nuevo marco puede adoptar un enfoque estructural que represente las dimensiones estudiadas en el diagnóstico ecosistémico y acorde con el desarrollo sostenible. Además, podrá orientarse de forma que refleje mejor las presiones de las actividades humanas, el estado de los sistemas humanos y las respuestas de la sociedad a los cambios en esos sistemas. Por tanto, puede utilizarse una combinación de ambas conforme al marco de indicadores de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

4.2 CMI ADAPTADO A LA ADMINISTRACIÓN PESQUERA DE GUINEA BISSAU

La misión de una organización es el punto de partida para la confección de sus planes estratégicos y, en consecuencia, para la implantación de la estrategia de la Administración. La misión del Estado -la consecución del bien común- contiene conceptos muy amplios que permiten la adopción de distintos caminos alternativos para alcanzarla. De hecho, dependiendo de las visiones e ideologías de los grupos políticos que se encuentran en el poder, surgen distintas estrategias de actuación, convirtiendo la misión y los objetivos del Estado en la misión y objetivos del Gobierno. Estos objetivos se desarrollan a lo largo de los niveles inferiores del aparato público, desglosándose en objetivos específicos de cada unidad organizacional, y son adaptados a nivel ejecutivo (ministerios o direcciones generales), dependiendo de su ámbito gubernamental (nacional, regional o local).

Solamente mediante la adopción de medidas de control del desempeño, el sector público podrá conseguir y verificar cambios reales en la situación de los ciudadanos.[1286] En este sentido, el CMI constituye una herramienta adecuada para facilitar la estrategia y posibilitar el control de los objetivos perseguidos por las entidades del sector público marítimo-pesquero de Guinea Bissau. De acuerdo con Horváth & Partners, para evitar la práctica de una política simbólica hay que concretar la estrategia, por lo que los objetivos políticos han de enlazarse con los indicadores de resultados alineados con ellos en base a la planificación de los recursos y el diseño de acciones estratégicas específicas.[1287]

La medida del desempeño a través de los resultados reviste particular relevancia en orden a aumentar el sentido de responsabilidad y la ampliación de las prestaciones. De este modo, el control de los resultados permite valorar el grado de cumplimiento de la estrategia. La implantación del CMI solamente alcanzará el éxito si el gobierno y su organización pública se dedican al desarrollo de planes directores coherentes con sus misiones institucionales, resultando inoperante si se desvincula de sus metas y objetivos. Así mismo resulta evidente que el propio modelo de CMI puede servir de apoyo a la elaboración de las estrategias adecuadas para los distintos organismos del sector público.

Esto conforma una nueva lógica de “fines y medios” en lugar de “causa y efecto” del modelo tradicional. Las administraciones públicas tienen el rol de concretar la misión y los objetivos gubernamentales siendo las responsables de prestar atención a las necesidades de los

[1286] Vid. NIVEN, P.R. Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit agencies. Mississauga (Canadá): John Wiley & Sons, Inc. 2003, p. 32.
[1287] Vid. HORVÁTH & PARTNERS. Dominar el Cuadro de Mando Integral. Barcelona. Gestión 2000, 2003, p. 446.

ciudadanos. Tanto Kaplan como Niven destacan cómo la "misión" debe ser el punto de partida del CMI para el sector público.[1288] Las demás perspectivas del modelo deben ser vistas como medios para alcanzar esta misión (fin último).

En coherencia con el enfoque de esta investigación, la misión puede estar sustituida por la estrategia ya definida en el SROPA que trata de maximizar el bienestar de la comunidad pesquera del país. Sin embargo, es importante hacer la distinción entre un modelo de CMI para todo un gobierno (nacional, regional o local) y un CMI para una organización pública específica de ese gobierno. En este segundo caso, la administración pesquera se va a responsabilizar de un aspecto concreto de la compleja función de satisfacer las necesidades de la comunidad, traduciéndolo en una estrategia específica tal como la reducción de la pobreza, la sostenibilidad de los recursos pesqueros o la planificación de la ordenación de la pesca. La estrategia en este caso, ocupará la cima del modelo.

El diseño del gráfico que se muestra a continuación, presenta una adaptación del modelo tradicional de CMI al ámbito de la gestión pública marítimo-pesquera de Guinea Bissau, constituyendo la estrategia el objetivo final de toda la acción del Gobierno en materia pesquera y la razón de ser de las demás perspectivas del modelo en torno a ella.

Gráfico 18. Modelo de CMI adaptado al sector pesquero de Guinea Bissau

Fuente: Elaboración propia

4.3 JUSTIFICACIÓN DE UN CMI ADAPTADO

En los Estados de derecho, la aplicación de los planes y proyectos de los gobiernos depende de su aprobación por los órganos colectivos de representación popular que, en general, forman parte del poder legislativo. Para mantener el control permanente de las actuaciones y conseguir la aprobación de sus proyectos, el gobierno necesita establecer un

[1288] Vid. KAPLAN, R.S. The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations. Balanced Scorecard Report. 15/11/1999. Boston: Harvard Business School Publishing, 1999, p. 4; y NIVEN, P.R. Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit agencies. Mississauga (Canadá): John Wiley & Sons, Inc. 2003, p. 33.

nivel seguro de gobernabilidad por medio de alianzas y articulaciones políticas, verificando a menudo si esta base de apoyo persiste o si se han producido cambios significativos. Además, el respaldo para la consecución de sus planes y proyectos depende en cierta medida del apoyo de grupos sociales y económicos que poseen influencia significativa, bien a través de sus representantes en los órganos parlamentarios, bien a través de otros canales mediáticos.

La gestión pública, presenta como una de sus principales características, el respeto al principio de legalidad. Normas obsoletas o inadecuadas pueden comprometer la capacidad de ejecución de la administración pública. Un buen desempeño en términos de "gobernabilidad o gobernanza" proporciona las condiciones necesarias para que se introduzcan modificaciones o se preserven instituciones del ordenamiento jurídico vigente que permitan o faciliten la realización de los planes del gobierno, posibilitando el perfeccionamiento de las actividades operacionales de las organizaciones públicas. En este sentido, uno de los puntos fundamentales de este marco legal es el relativo a la aprobación del presupuesto anual que va a asignar los recursos para los gastos e inversiones del poder público en el período anual, dejando claro el carácter restrictivo del mismo.

A partir de un marco legal definido y los recursos aprobados en el proceso presupuestario, el gobierno puede efectuar inversiones vinculadas a la "innovación, formación y organización". Esto implica conferir más competencias y habilidades a los funcionarios públicos, así como suministrar nuevas tecnologías y diseños organizativos con vistas a la modernización de la administración pública. Funcionarios entrenados y motivados, con acceso a la mejor tecnología y debidamente organizados y coordinados, desarrollan una mayor creatividad, productividad y capacidad de innovación. En estas condiciones los "procesos internos" pueden ser perfeccionados por la conjunción de la acción humana, la tecnología, y la capacidad organizacional de los líderes públicos. Se trata fundamentalmente de racionalizar los servicios públicos, lo que implica añadir máximo valor a los bienes y servicios prestados a un mínimo coste, con el mínimo impacto negativo sobre el medio ambiente y sin agravar los actuales problemas sociales.

La racionalización de los procesos internos en el sector público trae como principales consecuencias la reducción de costes, la eficiencia en la recaudación y el aumento en la calidad final de los bienes y servicios prestados a la comunidad. Los dos primeros aspectos son de naturaleza financiera y presuponen la posibilidad de maximizar los ingresos y minimizar los gastos previstos en el presupuesto aprobado para el ejercicio, obteniéndose un equilibrio financiero y el cumplimiento de los compromisos presupuestarios. La mejora en la calidad de los servicios va a tener influencia positiva y directa sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos y sobre los indicadores de bienestar y desarrollo de la comunidad. Obviamente, la sensibilidad de estos indicadores sociales suele ser reducida a corto plazo y los resultados frecuentemente sólo serán percibidos mucho tiempo después.

Los buenos resultados financieros no implican una mejora directa del nivel actual de bienestar de la comunidad, pero garantizan la continuidad en el futuro de la prestación de los servicios públicos en base a la disponibilidad existente de recursos. De este modo se refleja su impacto sobre el bienestar futuro de la comunidad. Satisfacer a los ciudadanos o aumentar el nivel de bienestar de la comunidad es misión de los gobiernos. Todo este encadenamiento lógico se orienta a la consecución de la estrategia. En la medida en que las organizaciones públicas o los gobiernos dan señales de cumplimiento de sus responsabilidades, aumenta la probabilidad de que encuentren condiciones de gobernabilidad mucho más favorables frente a las autoridades políticas y a los grupos y organizaciones políticamente influyentes, reiniciando un ciclo positivo de la gestión gubernamental.

Por último, el CMI está orientado a una estrategia específica dentro de una Administración especializada del Gobierno en asuntos pesqueros. Esta estrategia está enfocada a la preparación, aplicación y evaluación de sus planes de acción nacionales (PAN) y planes de ordenación pesquera adaptativa (POPA).

4.4 FASES DE EJECUCIÓN DEL NUEVO CMI

4.4.1 Gobernabilidad

4.4.1.1 Creación de un grupo de trabajo

El primer paso sería la creación de un grupo de trabajo encargado de la preparación de un primer documento de discusión de los planes de ordenación pesquera necesarios en el país, y la coordinación para la puesta en marcha del proceso de ordenación pesquera. La composición podría estar formada por técnicos de la Secretaría de Estado de Pesca, Dirección General de la Marina Mercante, Secretaría de Estado de Medio Ambiente, expertos especializados en materia de ordenación pesquera y los representantes de las organizaciones pesqueras.

4.4.1.2 Apertura de un período de trámite de información pública y aprobación inicial del proyecto

Una vez creado el grupo de trabajo se puede realizar un primer borrador de documento de discusión. Realizada esta fase, la Secretaría de Estado de Pesca puede establecer un período de información pública a los agentes implicados, al objeto de que presenten sus propuestas o sugerencias al texto del proyecto. El plazo de este trámite será el marcado por el país y, en todo caso, se recomienda de dos a tres meses. Recogidas, analizadas, motivadas e incorporadas aquellas observaciones que deban ser tenidas en cuenta, el grupo de trabajo propondrá a la Secretaría de Estado de Pesca la aprobación del borrador proyecto de plan de ordenación y solicitará la presentación del mismo ante los órganos públicos competentes.

4.4.1.3 Presentación del proyecto de plan de ordenación pesquera

Finalizada la fase de corrección y propuesta del borrador de plan de ordenación, será enviado de nuevo a las partes interesadas para que dentro de un plazo no inferior al estipulado en el punto anterior, puedan formular las alegaciones que consideren oportunas. Finalizado este plazo, el grupo de trabajo adoptará las correcciones necesarias y propondrá a la Secretaría de Estado de Pesca el proyecto de plan de ordenación. A continuación, el grupo de trabajo podrá, entre otras formas de discusión o negociación, organizar un seminario en el que participen todas las partes interesadas al objeto el exponer, debatir y realizar las adaptaciones necesarias al documento resultante. En el caso de que las partes presentaran alguna objeción o modificación, el grupo de trabajo se encargará de realizar las oportunas adaptaciones que permitan el cumplimiento de las decisiones de organización por parte del órgano decisor.

4.4.1.4 Aprobación final del plan por la autoridad de ordenación pesquera del país

Realizadas las adaptaciones finales, el grupo de trabajo remitirá el proyecto de plan de ordenación pesquera definitivo a la Secretaría de Estado de Pesca para que se proceda a su aprobación final, se ordene su publicación y se produzca el comienzo de su aplicación.

4.4.1.5 Seguimiento y evaluación continua de los planes de ordenación

Por medio de las herramientas del CMI, un grupo de trabajo especializado se encargará del funcionamiento y evaluación de los planes de ordenación.

4.4.2 Marco legal

En esta fase se tendrá una precisa organización del marco legal que obliga a Guinea Bissau como Estado responsable en materia de ordenación pesquera. Por tanto, demostrará el cumplimiento de los planes de acción de la FAO, los estándares internacionales pertinentes, los compromisos con los órganos regionales de pesca y el desarrollo de la legislación interna.

4.4.3 Innovación y formación

El grupo de trabajo será el encargado y responsable de la ejecución técnica del CMI. Sin embargo, este grupo necesita de personal especializado para atender las distintas fases de ejecución. Para ello, es necesaria la selección y preparación de las personas que tengan que participar en la implantación y evaluación de los planes de pesca. Antes de comenzar con la ejecución material de dichos planes, sería conveniente organizar "cursos de orientación" para las personas que participen en la implantación de estos planes de ordenación. Los cursos tendrían que ser impartidos por expertos en diferentes áreas relativas a este campo.

4.4.4 Organización y procesos internos

4.4.4.1 La perspectiva jerárquica de la organización y los procesos internos del CMI

Puesto en marcha el plan de ordenación, el CMI es utilizado por el nivel más alto de la dirección. El CMI trata de implantar la estrategia. Tal como se ha señalado, la "misión" está identificada por la "estrategia". Por tanto, con la estrategia en la cima del proceso, el mapa estratégico que se construye queda representado gráficamente como sigue:

Gráfico 19. Mapa estratégico del Cuadro de Mando Integral

Fuente: Elaboración propia

4.4.4.2 Mapa de procesos

El siguiente cuadro ordena el mapa general de procesos, destinados a la ordenación del conjunto de tareas para llevar a cabo la implantación de los planes de ordenación pesquera. En los apartados sobre herramientas, indicadores y planes de acción, se pueden integrar los instrumentos de evaluación externa como las Normas ISO y los procedimientos IMO y STCW que se muestran en el anexo V. Todos ellos tendrían una consecuencia económica añadida en el último apartado destinado a la financiación.

Cuadro 41. Mapa de procesos

E	OP	D/C[1289]	AC	H	IE	R	PA	F
Total								

Fuente: Elaboración propia[1290]

4.4.4.3 Fases de ejecución de los planes de acción seleccionados

En el siguiente cuadro se muestra un ejemplo que organiza el conjunto de planes de acción y la correspondiente financiación que conforma cada una de las fases de la ordenación pesquera.

Cuadro 42. Fases de ejecución y planes de acción para cada fase

FASES	PLANES DE ACCIÓN	FINANCIACIÓN
Fase I. Elaboración y aprobación del plan	**Plan de acción 1.** Creación grupo de trabajo (GT) **Plan de acción 2.** Elaboración borrador **Plan de acción 3.** Trámite de información pública **Plan de acción 4.** Seminario de discusión y negociación **Plan de acción 5.** Aprobación órgano político decisor **Plan de acción 6.** Formación específica, etc.	
Fase II. Implantación y aplicación	**Plan de acción 1.** ……. **Plan de acción 2.** ……. **Plan de acción 3.** ……. **Plan de acción 4.** …….....	
Fase III. Evaluación y mejora continua	**Plan de acción 1.** ……. **Plan de acción 2.** ……. **Plan de acción 3.** ……. **Plan de acción 4.** …….....	

Fuente: Elaboración propia

4.4.5 Finanzas

Las finanzas estarán formadas por la suma de los costes de todos los planes de acción, el coste de organización y las medidas de financiación para llevarlos a cabo.

4.4.6 Comunidad

Aquí se refiere a la comunidad ecosistémica contemplada en el gráfico del SROPA en el capítulo I. Es la receptora de los resultados de los POP en el que estarán incluidos los planes de acción nacionales (PAN) y los planes de ordenación pesquera adaptativos (POPA).

[1289] Las dimensiones y criterios estarán en consonancia con las establecidas para el desarrollo sostenible.

[1290] **(E)** Estrategia; **(OP)** Objetivos operacionales; **(D/C)** Dimensión/Criterios; **(AC)** Acciones; **(H)** Herramientas; **(IE)** Indicadores estratégicos; **(R)** Responsables; **(PA)** Planes de Acción; **(F)** Financiación.

5 INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN EXTERNOS

5.1 NORMA INTERNACIONAL ISO 22000

La Organización Internacional de Normalización (ISO) es una federación mundial de organismos nacionales de normalización (organismos miembros de ISO) que tiene su oficina central en Ginebra, Suiza, y está formada por una red de institutos nacionales de estandarización en 156 países, con un miembro en cada país. El trabajo de preparación de las Normas Internacionales normalmente se realiza a través de los comités técnicos de ISO.

La Norma ISO 22000 es un estándar internacional que especifica los requisitos para un Sistema de Gestión de Seguridad Alimentaria, mediante la incorporación de todos los elementos de las Buenas Prácticas de Fabricación (en inglés GMP) y el Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico (en inglés HACCP), junto a un sistema de gestión adecuado que permita a la organización demostrar que los productos que suministra cumplen con los requisitos de sus clientes, así como los requisitos reglamentarios que les son de aplicación en materia de seguridad alimentaria. La ISO 22000 fue preparada por el Comité Técnico ISO/TC 34, Productos alimenticios.[1291] Esta norma ha sido alineada con la Norma ISO 9001 con el objeto de aumentar la compatibilidad de las dos normas e integra los principios del sistema HACCP y las etapas de aplicación desarrollados por la Comisión del Codex Alimentarius. Por medio de requisitos auditables, combina el plan HACCP con programas de prerrequisitos (PPR).

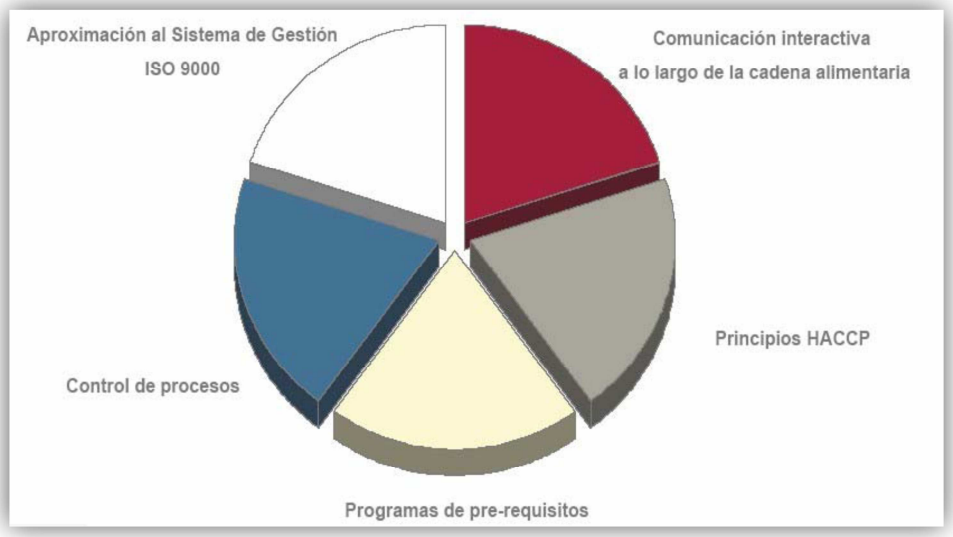
El análisis de peligros es la clave para un sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos eficaz, ya que ayuda a organizar los conocimientos requeridos para establecer una combinación eficaz de medidas de control. Así, requiere que se identifiquen y evalúen todos los peligros que razonablemente se puede esperar que ocurran en la cadena alimentaria, incluyendo peligros que pueden estar asociados con el tipo de proceso e instalaciones utilizadas. De este modo proporciona los medios para determinar y documentar por qué ciertos peligros identificados necesitan ser controlados por una organización en particular y por qué otros no lo necesitan.

Por tanto, esta norma internacional puede permitir a las instituciones públicas pesqueras de Guinea Bissau, implantar una combinación de medidas de control desarrolladas externamente. El propósito es armonizar a un nivel global los requisitos de la gestión de la inocuidad de los alimentos para toda actividad dentro de la cadena alimentaria derivada de la explotación de los recursos pesqueros, desde la extracción del recurso hasta el consumidor final. Por tanto, se propone la implantación de un sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos integrado debido a la escasa legislación promulgada en este país sobre este tema. De este modo, la organización responsable debe cumplir todos los requisitos legales y reglamentarios que le sean aplicables y estén relacionados con la inocuidad de los alimentos, a través de su sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos. Así, la Norma ISO 22000 especifica los requisitos para un sistema de gestión de la inocuidad de los alimentos que combina elementos clave, reconocidos para asegurar la inocuidad de los alimentos a lo largo

[1291] ISO. Norma de Sistemas de Gestión de la Inocuidad de los Alimentos. Norma Internacional ISO 22000. International Organization for Standarization (ISO). Ginebra, 2005. Disponible en http:// www.iso.org.

de toda la cadena alimentaria: comunicación interactiva, gestión del sistema, programas de prerrequisitos y principios del HACCP. Todos ellos relacionados en el siguiente gráfico.

Gráfico 20. Características principales de la Norma ISO 22000



Fuente: www.iso.org

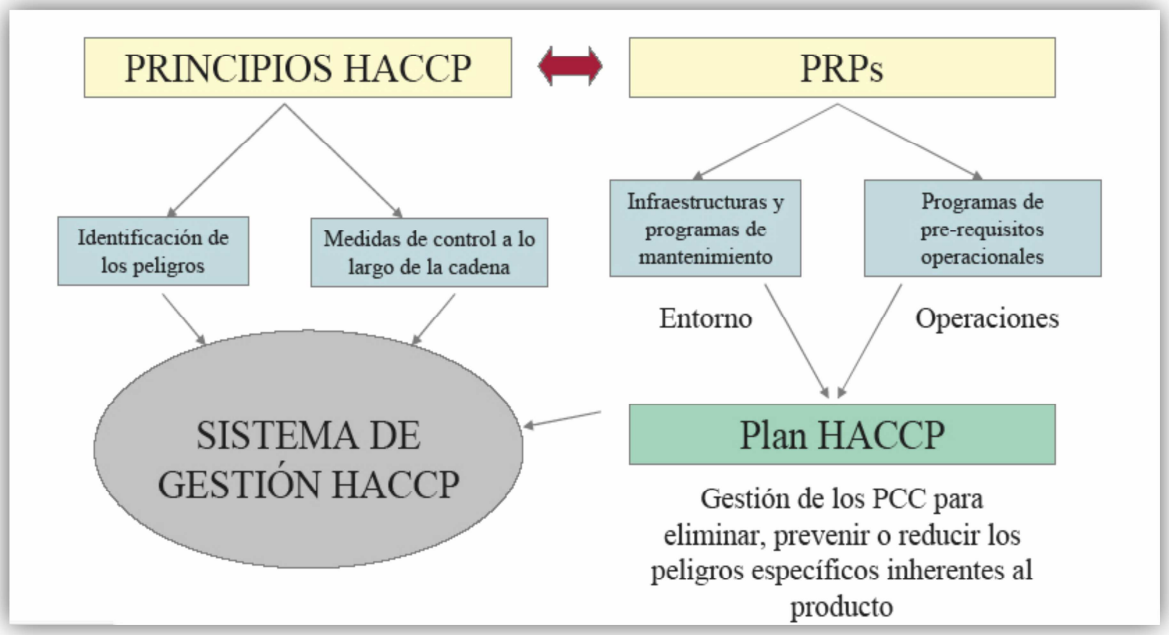
Las normas de la serie ISO 22000 comprenden: ISO 22000 requisitos para cualquier organización en la cadena alimentaria; ISO/TS 22003 requisitos para las entidades de certificación; ISO/TS 22004 guía para la aplicación de la norma ISO 22000; e ISO 22005 trazabilidad en la cadena de alimentación humana y animal (principios generales y guía para su diseño y desarrollo).

El sistema de gestión de seguridad alimentaria implantado de manera efectiva, requiere que la alta dirección de las instituciones pesqueras de Guinea Bissau proporcionen los recursos necesarios, tanto en medios materiales como de personal. Dentro de la sección de gestión de recursos se establecen requisitos relacionados a la programación de las actuaciones de formación y adiestramiento, la evaluación del personal y el mantenimiento de un ambiente de trabajo y unas infraestructuras adecuadas para los procesos realizados. La planificación y realización de productos seguros incorpora los elementos de GMP y HACCP, incluyendo cualquier requisito reglamentario aplicable a la organización y los procesos realizados. Además, se requiere que la organización implante los programas de pre-requisitos necesarios (por ejemplo, formación, limpieza y desinfección, mantenimiento, trazabilidad, evaluación de suministradores, control de productos no-conformes y procedimientos de recuperación de productos) para conseguir una base sólida que soporte la producción de productos seguros.

Para poder mantener y demostrar la efectividad del Sistema de Gestión de Seguridad Alimentaria, la administración marítimo-pesquera debe proporcionar evidencias de que todas las disposiciones establecidas en el sistema están apoyadas sobre una base científica. Adicionalmente, la organización deberá regularmente planificar, realizar y documentar verificaciones de todos los componentes del sistema, para poder evaluar si éste es o no operativo y si son necesarias realizar modificaciones. Esta verificación deberá formar parte también de un proceso de mejora continua. Todas estas disposiciones están recogidas en la sección de validación, verificación y mejora del Sistema de Gestión de Seguridad Alimentaria.

El siguiente gráfico muestra un esquema de funcionamiento de la norma ISO 22000.

Gráfico 21. Esquema de funcionamiento de la norma ISO 22000



Fuente: Norma ISO 22000

5.2 NORMA INTERNACIONAL ISO 9001:2008

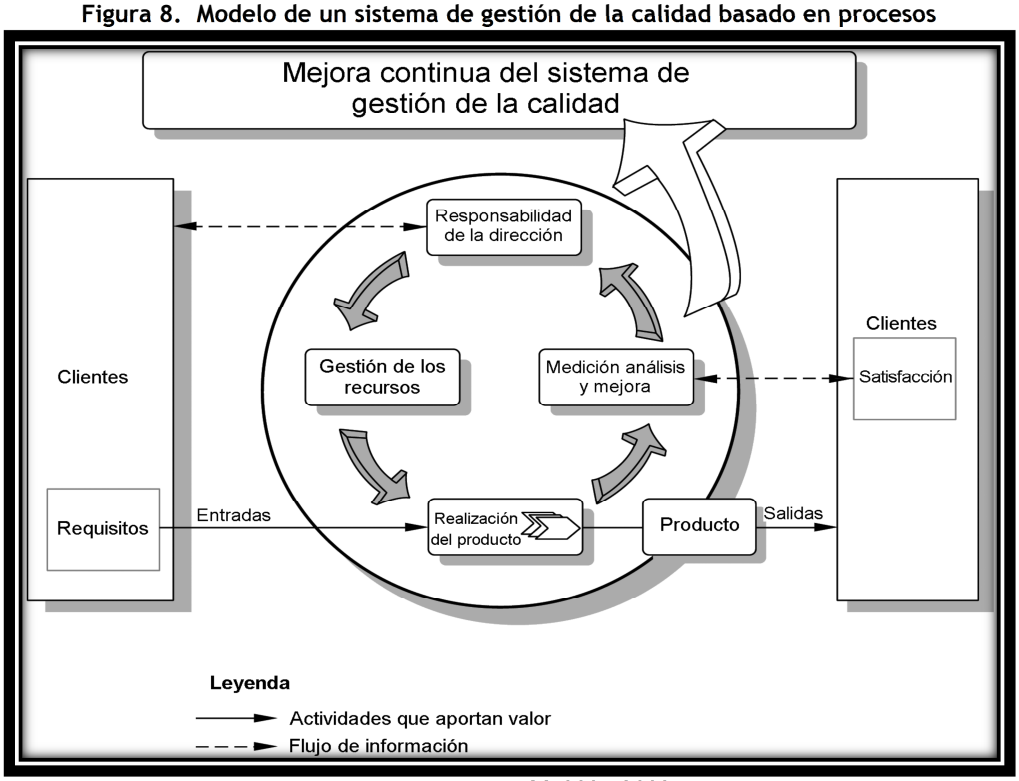
La Norma ISO 9001 ha sido preparada por el Comité Técnico ISO/TC 176, Gestión y aseguramiento de la calidad, Subcomité SC 2, Sistemas de la calidad.[1292] Esta norma internacional se aplica a los Sistemas de Gestión de Calidad (SGC) y se centra en todos los elementos de administración de calidad con los que una empresa debe contar para tener un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios.

La ISO 9001:2008 es la base del SGC y se centra en todos los elementos de administración de calidad con los que una empresa debe contar para tener un sistema efectivo que le permita administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios. Esta norma promueve la adopción de un enfoque basado en procesos que se desarrolla, implementa y mejora la eficacia de un SGC para aumentar la satisfacción del cliente mediante el cumplimiento de sus requisitos. Para que una organización funcione de manera eficaz, tiene que determinar y gestionar numerosas actividades relacionadas entre sí. Una actividad o un conjunto de actividades que utiliza recursos y que se gestiona con el fin de permitir que los elementos de entrada se transformen en resultados, se puede considerar como un proceso. Frecuentemente el resultado de un proceso constituye directamente el elemento de entrada del siguiente proceso. La aplicación de un sistema de procesos dentro de la organización, junto con la identificación e interacciones de estos procesos, así como su gestión para producir el resultado deseado, puede denominarse como "enfoque basado en procesos".

El modelo de un SGC basado en procesos muestra que los clientes juegan un papel clave para definir los requisitos como elementos de entrada. El seguimiento de satisfacción del cliente requiere la evaluación de la información sobre la percepción del cliente acerca de si la organización ha cumplido sus requisitos. El modelo mostrado a continuación cubre todos los requisitos de esta Norma.

[1292] ISO. Sistema de gestión de calidad. Norma Internacional ISO 9001. International Organization for Standardization (ISO). Ginebra, 2008. Disponible en http://www.iso.org.

Figura 8. Modelo de un sistema de gestión de la calidad basado en procesos



Fuente: Norma ISO 9001:2008

Por tanto, la Norma ISO 9001 especifica los requisitos para un SGC, cuando la organización: i) necesita demostrar su capacidad para proporcionar productos que satisfagan los requisitos del cliente y los requisitos legales y reglamentarios aplicables; y ii) aspira a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora continua y el aseguramiento de la conformidad con los requisitos del cliente y los requisitos legales y reglamentarios aplicables. Todos los requisitos de esta norma son genéricos y se pretende que sean aplicables a todas las organizaciones sin importar su tipo, tamaño y producto suministrado. Cuando uno o varios requisitos no se puedan aplicar debido a la naturaleza de la organización y de su producto, pueden ser excluidos. La organización debe establecer, documentar, implementar y mantener un SGC y mejorar su eficacia de acuerdo con los requisitos de la norma. Por tanto, la organización debe: i) determinar los procesos necesarios para el SGC y su aplicación a través de la organización; ii) determinar la secuencia e interacción de estos procesos; iii) determinar los criterios y los métodos necesarios para asegurarse de que tanto la operación como el control de estos procesos sean eficaces: iv) asegurarse de la disponibilidad de recursos e información necesarios para apoyar la operación y el seguimiento de estos procesos; v) realizar el seguimiento, medición y análisis de estos procesos; y vi) implementar las acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua de estos procesos.

En cuanto a la gestión de los recursos pesqueros, la Norma ISO 9001 tiene especial correspondencia con la Norma ISO 14.000, por lo que se recomienda contar además con esta norma para abordar la gestión de estos recursos. La metodología se basa en la experiencia acumulada en la ordenación de la pesca y abarca los últimos conocimientos adquiridos sobre los aspectos que llevan a que los sistemas sociales y ecológicos sean sostenibles.[1293]

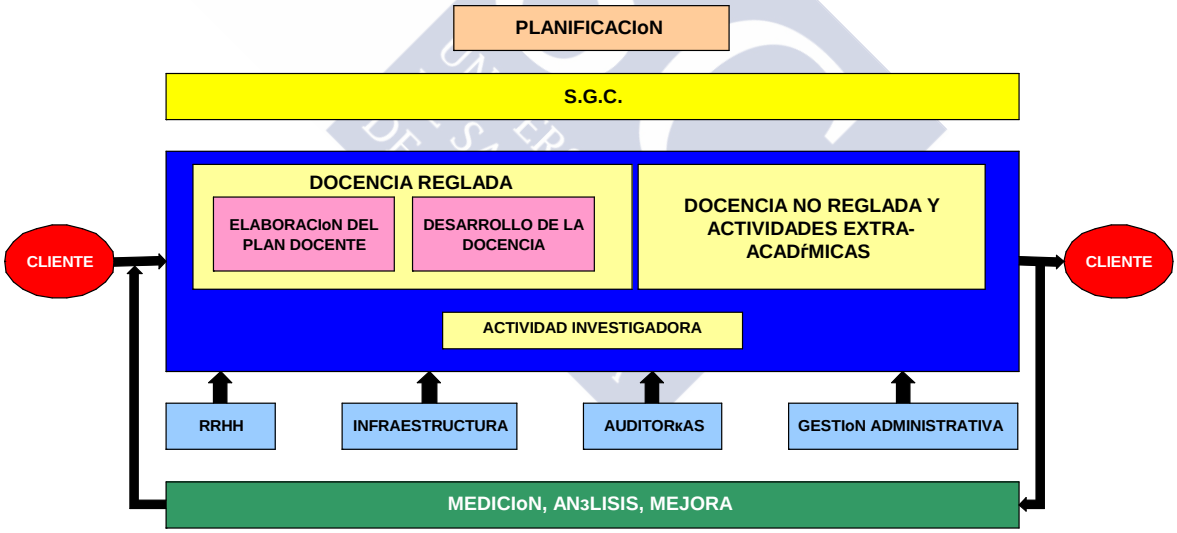
[1293] [1293] Puede consultarse más información sobre la norma No. 14.000 de la ISO en el siguiente enlace: www.iso.org/iso/iso_14000_essentials.

5.3 SISTEMA DE CALIDAD SEGÚN STCW/95

Las disposiciones legales de un país deben indicar que todos los centros de formación que impartan estudios conducentes a la obtención de certificaciones marítimo-pesqueras, deban tener implantado un sistema de calidad según el Convenio Internacional sobre Formación, Titulación y Guardia (STCW/95) con auditorías independientes en los procesos administrativos y formativos. Esto obliga a crear, implantar y certificar un sistema de calidad acorde con la norma ISO 9001 con el objeto de crear un sistema lógico y estructurado de trabajo, basado en una norma internacionalmente reconocida e implantada. Esto incrementa la confianza en los resultados docentes; optimiza la gestión del tiempo y la versatilidad del profesorado con la premisa de apartarse a la burocracia; establece un sistema que garantice el ahorro de costes de no calidad; establece e integra un plan de formación en calidad del personal; homologa a los proveedores; desarrolla un calendario de auditorías internas de calidad por parte del propio centro de formación, fomentando la autodisciplina; y establece un estándar de trabajo y un servicio de atención al alumno, incrementando la comunicación y la información posterior a cada acción formativa que recibe.

La principal motivación para el futuro Centro Nacional de las Cualificaciones Profesionales Marítimo-Pesqueras de Guinea Bissau, a la hora de implantar la Norma ISO 9001 y certificarse según las exigencias del Convenio STCW, es aplicar un modelo de gestión docente contrastado que redunde en la mejora de los resultados finales. La siguiente figura muestra todo el mapa de procesos básicos de calidad docente.

Figura 9. Mapa de procesos para el sistema de gestión de calidad docente



Fuente: elaboración propia

Para realizar el registro de empresas acreditadas encargadas de realizar las labores de auditoría y certificación respecto al convenio STCW, las disposiciones internas de Guinea Bissau necesitan regular el sistema de calidad y las auditorías externas exigidas en la formación y expedición de títulos para el ejercicio de las profesiones marítimas. Todo ello, conforme a lo que se establece para las organizaciones que desarrollen el sistema de calidad exigido por la Regla I/8 y la Sección A-I/8 del citado convenio STCW.

5.4 RESOLUCIONES OMI DE CONTROL Y SEGUIMIENTO

Para la ratificación de los estándares internacionales marítimo-pesqueros, las Organizaciones Internacionales establecen una serie de instrumentos preceptivos encaminados a verificar el proceso de implantación y control, enumerando una serie de exigencias en forma de cumplimiento por el Estado del pabellón.[1294]

5.5 EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y VIGILANCIA DE LA FAO

Hace varios años que la FAO ayuda a los organismos de pesca de los países en desarrollo a abordar los problemas que se detectan en la ordenación y desarrollo de sus pesquerías. Esta asistencia adopta con frecuencia la forma de asesoramiento especializado sobre formulación de políticas y sobre estrategias para la ordenación y el desarrollo. Entre los problemas que acaparan más la atención de estos países destaca su incapacidad de controlar las pesquerías que se encuentran dentro de sus zonas económicas, el coste de esas actividades y el fracaso de las pesquerías de algunos países desarrollados que se utilizaron anteriormente como ejemplos de ordenación de la pesca. Estos últimos fracasos parecen ser el resultado de las dificultades en la aplicación de las estrategias de ordenación, tal como sucede en Guinea Bissau.[1295]

En este país, apenas existe un sistema de seguimiento, control y vigilancia de sus zonas marítimas con el fin de conservar sus pesquerías y sus correspondientes hábitats. Por tanto, necesita asistencia para corregir esa situación y ofrecer a sus ciudadanos los posibles beneficios de una ordenación acertada de las pesquerías y los recursos marinos. La implantación de un SCV debe atender las pesquerías costeras y de altura, teniendo en cuenta las flotas tanto nacionales como extranjeras. Muchas veces se piensa que el concepto de SCV es tan evidente que no necesitaría ninguna explicación, simplemente se trataría de la supervisión de las distintas zonas marítimas controladas por el Estado. Sin embargo, con la implantación del SCV se intenta acabar con esta concepción errónea y demostrar la importancia del SCV para la aplicación de cualquier política relacionada con la protección y sostenibilidad de los recursos pesqueros, en especial las de ordenación de la pesca en el país.

Además de la posibilidad de aumentar los beneficios económicos, la Convención de 1982 introdujo nuevas responsabilidades para los Estados ribereños en la utilización de los recursos de sus ZEE. Estas responsabilidades han demostrado, en muchos casos, la necesidad de ordenar y controlar la utilización de los recursos marinos de los países. La pesca ocupa en este sentido un papel fundamental, ya que los peces y sus hábitats son recursos fundamentales de las ZEE. Aunque los objetivos de ordenación de la pesca y del SCV se orientan, por lo general, a aprovechar las oportunidades económicas de la ampliación de las ZEE, incluyen también el ejercicio de derechos soberanos sobre la zona, la conservación de los recursos marinos y la recuperación de los datos oportunos sobre las actividades para garantizar una planificación acertada y racional de la ordenación de los espacios marítimos y las pesquerías.

[1294] Tales instrumentos son los siguientes: Resolución OMI A.847(20) sobre las directrices para ayudar a los Estados del pabellón en la implantación de los instrumentos de la OMI; Resolución OMI A.739(18) sombre las directrices para la autorización de organizaciones que actúan en nombre de las Administraciones; resolución OMI A.789(19) sobre las especificaciones en las funciones de examen y certificación de las organizaciones reconocidas que actúan en nombre de la Administración; Resolución OMI A.787(19) sobre los procedimientos para la supervisión por el Estado rector del puerto; documento FAO/ILO/OMI que ha de servir de guía para la formación del certificación del personal de buques pesqueros; Resolución OMI A.849(20) que establece el código para la investigación de los siniestros y sucesos marítimos; Resolución OMI 973(24) que establece el código para la implantación de los instrumentos obligatorios de la OMI; Resolución OMI A.881(21) sobre la autoevaluación para el cumplimiento por el Estado del pabellón; y la Resolución OMI A.746(18) sobre las directrices para efectuar reconocimientos de conformidad con el sistema armonizado de reconocimientos y certificación.

[1295] FAO. Introducción a las actividades de seguimiento, control y vigilancia: un instrumento para la ordenación de la pesca. Documento Técnico. No. 338. Roma: FAO, 1996.

En definitiva, el SCV es la aplicación de un plan o estrategia que, en el caso de la ordenación de las pesquerías, incluye la realización de operaciones necesarias para aplicar una política y un plan previamente convenido para la ordenación de dichas pesquerías. El SCV es la clave del éxito de toda estrategia de planificación. Sin una estrategia y metodología para la ejecución de las operaciones de seguimiento, control y vigilancia, todo plan de ordenación de la pesca resultaría incompleto

5.6 MODELO DE EVALUACIÓN DEL SROPA

Para la evaluación del SROPA, un medio sencillo y rápido puede estar basado en el diseño y aplicación de un cuestionario que recoja los elementos esenciales de esta herramienta y que se muestran en el siguiente cuadro.[1296]

Aspecto	Pregunta	Resultado
Ámbito y finalidad	¿Se han especificado claramente el ámbito y la finalidad del SROPA? ¿Los objetivos son compatibles con las aspiraciones de desarrollo sostenible?	
Especificaciones	¿El diseño y metodologías del SROPA están claramente documentados y disponibles? ¿Cumplen suficientemente el ámbito y la finalidad establecidos del SROPA?	
Participación	¿El SROPA ha documentado una definición de los “interesados”? ¿El proceso del SROPA incluye plenas consultas con los representantes de todos los interesados? ¿El mecanismo de SROPA incluye suficientemente entre los interesados a los pescadores para fomentar la gestión responsable del recurso?	
Recogida de datos	¿Se ha establecido un sistema de recogida de datos para proporcionar indicadores de todas las dimensiones del SROPA (por ejemplo, ecosistema; económicos; sociales; institucionales; tecnológicos, etc.).	
Investigación	¿Se ha apoyado la investigación directa cuando se necesitaban conocimientos a corto plazo? ¿Se ha apoyado la investigación para evaluar la validez del indicador?	
Indicadores	¿Se han desarrollado indicadores para todos los criterios fundamentales y se relacionan con los objetivos especificados?	
Puntos de referencia	¿Se ha establecido un punto de referencia para cada indicador?	
Informes	¿Se ha creado un mecanismo para comunicar los resultados del SROPA a todos los interesados? ¿Son aceptables públicamente la descripción del diseño y los resultados del SROPA?	
Aceptación/uso	¿Existen desacuerdos pendientes sobre la aplicación del SROPA? ¿Contribuye el SROPA a un sistema más amplio de referencia del desarrollo sostenible? ¿Se ha informado ampliamente sobre los resultados del SROPA (por ejemplo, a través de medios nacionales)? ¿Se ha utilizado los resultados del SROPA en la adopción de decisiones (por ejemplo, para introducir cambios en las prioridades y estrategias nacionales?	

[1296] Propuesta de modelo de referencia a partir del cuadro 5 de FAO Dirección de Recursos Pesqueros. Indicadores para el desarrollo sostenible de la pesca de captura marina. FAO Orientaciones Técnicas para la Pesca Responsable. Nº. 8. Roma, FAO, 2000.