



Luke Duggleby para The Pew Charitable Trusts

Explicación del Acuerdo de Ciudad del Cabo

De qué manera un tratado internacional podría combatir la pesca ilegal y salvar vidas

Descripción general

Con el objetivo de generar mayores ganancias, los operadores que pescan ilegalmente o declaran capturas menores a las obtenidas a menudo economizan esfuerzos en la ordenación de los buques. Una práctica que pone en riesgo, todavía un poco más, a los trabajadores de una de las profesiones más peligrosas del mundo. Los pesqueros ilegales suelen contar con escasos equipos de seguridad a bordo o ignorar las regulaciones que rigen las modificaciones de los buques. También pueden pasar largos períodos de tiempo sin someterse a inspecciones de seguridad, estar más expuestos a pescar en aguas peligrosas y menos dispuestos a mantener condiciones de trabajo decentes.

En 1999, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que 24.000 personas morían cada año en el sector pesquero, una cifra 10 veces mayor a la de los buques mercantes. Sin embargo, los buques pesqueros y sus tripulaciones están excluidos de casi todas las regulaciones marítimas internacionales, como la procuración de certificaciones de seguridad o las inspecciones de condiciones de trabajo. Esto significa que las prácticas abusivas podrían pasar inadvertidas.

El Acuerdo de Ciudad del Cabo (CTA) de 2012 —adoptado por la Organización Marítima Internacional (OMI)— describe los estándares relacionados con los buques pesqueros e incluye otras regulaciones creadas para proteger la seguridad de tripulaciones y observadores, y brindar un marco de igualdad para la industria. El acuerdo entrará en vigor una vez que 22 países con un total combinado de 3.600 buques de pesca elegibles lo ratifiquen o se adhieran a él. Esto significa que los operadores de buques pesqueros deberán cumplir con los mismos requerimientos que otros buques marítimos y que se terminarán las prácticas que ponen en riesgo a las tripulaciones. Hasta que el CTA entre en vigor, no van a existir regulaciones globales obligatorias de seguridad para los buques pesqueros.

Mejorar la seguridad en los buques pesqueros para salvar vidas y combatir la pesca ilegal

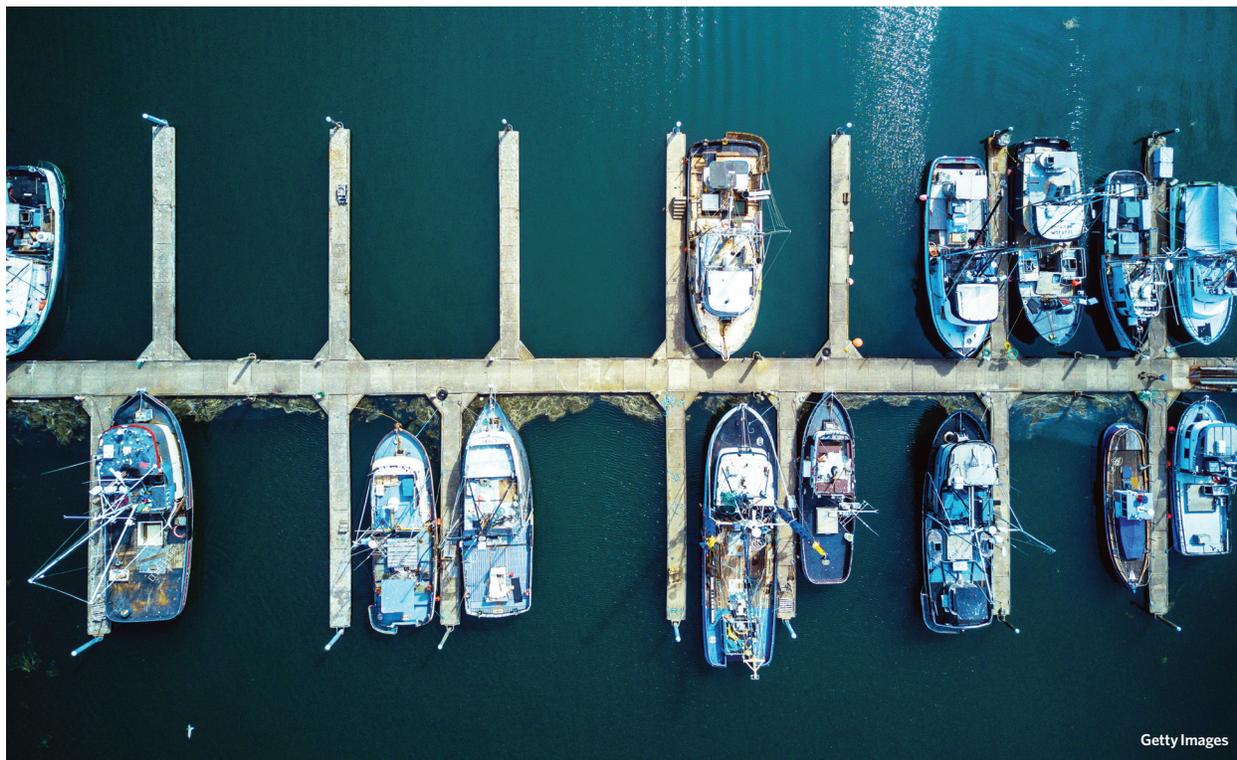
Los informes demuestran que las tripulaciones de buques pesqueros en altamar, o fuera de la jurisdicción nacional del estado del pabellón, están conformadas por trabajadores inmigrantes que, por su condición, corren más riesgo de ser explotados por los operadores. Esta es una práctica cada vez más frecuente. Pueden pasar meses en el mar sin regresar y, a menudo, están aislados porque no hablan el idioma de los otros tripulantes o del capitán. En estas condiciones, los pescadores suelen no tener forma de reportar violaciones a los estándares de seguridad de los buques. Las investigaciones internacionales muestran que algunos trabajadores inmigrantes que buscaban empleo en el extranjero fueron engañados con falsas promesas de trabajos en tierra. Pero terminan siendo explotados, trabajando en condiciones horribles a bordo de buques pesqueros poco seguros en altamar.¹

La comunidad internacional está reconociendo cada vez más que las condiciones de trabajo inferiores a los estándares y la falta de normas de seguridad son un sello característico de los buques involucrados en la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR). Los operadores que declaran capturas menores a las obtenidas o que pescan ilegalmente son menos proclives a ofrecerles a las tripulaciones condiciones adecuadas de trabajo, capacitación o equipos de seguridad y tienden a pescar en aguas peligrosas. Para minimizar los costos iniciales, sus buques pueden contar con equipos inapropiados o tener modificaciones inadecuadas, y pueden operar por largos períodos sin someterse a inspecciones ni a la obtención de certificaciones de seguridad.

Para garantizar la seguridad de las tripulaciones a bordo de los buques pesqueros, los gobiernos deberían implementar dos convenios que ya están en vigor: el Acuerdo sobre Medidas del Estado Rector del Puerto, o MERP, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), destinado a prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR, y el Convenio sobre el Trabajo en la Pesca (C188) de la OIT. Además, se deberían adherir al Acuerdo de Ciudad del Cabo. El objetivo del Acuerdo MERP es garantizar que la captura sea legal, y el del C188, mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Para procurar la legalidad y seguridad de las operaciones pesqueras, las tres agencias de las Naciones Unidas han abogado por la implementación sincronizada de estos tres instrumentos.

El CTA actualiza, enmienda y reemplaza el Protocolo de Torremolinos de 1993 relacionado con el Convenio Internacional de Torremolinos para la Seguridad de los Buques Pesqueros de 1977. Ni el Convenio de Torremolinos ni el protocolo entrarán en vigor, pero sus disposiciones están vertidas en el CTA. Cuando se implemente, el CTA establecerá requerimientos mínimos en relación con el diseño, la construcción, el equipamiento y la inspección de los buques pesqueros de 24 o más metros de eslora que navegan en altamar. Su entrada en vigor podría facultar a los estados rectores del puerto a llevar a cabo inspecciones vinculadas con los lineamientos de las agencias de trabajo y las pesquerías, con el objetivo de garantizar la transparencia de la pesca y las actividades de la tripulación. El convenio incluye medidas mínimas de seguridad para los buques pesqueros que reproducen el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS), un tratado internacionalmente vinculante sobre seguridad para los buques mercantes vigente desde 1980. También requiere prácticas armonizadas relevantes a las pesquerías, el trabajo y las inspecciones de seguridad.

¿Qué cubre el Acuerdo de Ciudad del Cabo?



Aplicación, elegibilidad y alcance

El CTA se aplica a los buques pesqueros comerciales de 24 o más metros de eslora, o a aquellos equivalentes en toneladas brutas.² Muchos de los requerimientos técnicos descritos más abajo se aplican solamente a los buques nuevos, pero algunos se aplican a todos los buques, sin importar su antigüedad.

Los estados que forman parte del acuerdo cuentan con un plazo de 10 años para establecer disposiciones relacionadas con las radiocomunicaciones (capítulo IX del CTA) y con un plazo de 5 años para implementar disposiciones relacionadas con dispositivos de salvamento (capítulo VII), procedimientos de emergencia (capítulo VIII) y equipo de navegación (capítulo X). Esto les brinda a los estados miembros un plazo importante para prepararse antes de que deban cumplir con las regulaciones. Además, las partes que forman parte del acuerdo pueden exceptuar a un buque si se considera que el requerimiento no es razonable o si el buque está operando únicamente en su zona económica exclusiva.

Para garantizar que los buques sean seguros, su diseño, construcción y equipamiento deben estar sujetos a inspección y examen. Estas prácticas las puede llevar a cabo una agencia del estado del pabellón o una autoridad delegada a tal fin, como un inspector o una sociedad de clasificación. El acuerdo establece que los dispositivos de salvamento, las instalaciones de radio, la estructura, la maquinaria y los equipos de un buque se deben inspeccionar antes de ponerlos en funcionamiento y que dicho proceso se debe llevar a cabo en intervalos que no pueden superar los cinco años. Los detalles de las inspecciones se revelarán mediante un Certificado Internacional de Seguridad para Buques Pesqueros.³ Si un buque queda exceptuado, su operador debe completar un certificado de exención y exhibirlo a bordo para que esté siempre disponible para su examen. Cualquier parte involucrada en el acuerdo puede examinar y aceptar los certificados.

Disposiciones técnicas

Los capítulos del II al X del CTA brindan detalles específicos sobre los requerimientos de diseño, construcción y equipamiento de los buques pesqueros. Estos se clasifican en tres categorías, según el tamaño del buque: De 24 a 45 metros, de 45 a 60 metros y de más de 60 metros. El fin de estos requerimientos es garantizar que los buques puedan soportar las inclemencias climáticas y sean estancos, estables y resistentes, incluso en climas adversos como el hielo y con condiciones extremas en el mar. Se ofrece orientación para brindar garantías de que los espacios estén libres de peligros para la tripulación, que los dispositivos de salvamento sean suficientes y estén disponibles, y que se puedan poner en práctica procedimientos de emergencia apropiados. También se estipula que los buques deben llevar a cabo simulacros en forma regular que incluyan a toda la tripulación y a los observadores. Además, los buques deben estar equipados con dispositivos de radiocomunicación que puedan transmitir y recibir información sobre rescates y búsquedas, señales de auxilio y todas las comunicaciones relevantes restantes. Del mismo modo, los buques deben poder navegar y usar sus señales de manera segura.

Buques no contemplados en el CTA

Las disposiciones del CTA se aplican a los buques pesqueros de 24 o más metros de eslora, ya que este es el típico perfil de los buques que llevan a cabo operaciones de pesca comercial en altamar o fuera de aguas nacionales. Millones de buques pesqueros tienen menos de 24 metros de eslora pero, en general, estos operan dentro de las zonas económicas exclusivas de los países y están sujetos a todas las regulaciones nacionales de seguridad. La OMI, en colaboración con la FAO y la OIT, ha desarrollado distintos instrumentos no obligatorios relacionados con la seguridad de estos buques más pequeños. Los gobiernos y otras partes interesadas pueden consultarlos para obtener orientación.⁴

Para garantizar que los buques sean seguros, su diseño, construcción y equipamiento deben estar sujetos a inspección y examen.

Tabla 1

Orientación para la implementación por etapas de las disposiciones del CTA

El Acuerdo de Ciudad del Cabo					
Capítulo	Contenido	Aplicación		Plazo para implementarlo	Opciones de exención
		Nueva	Existente		
II	Construcción	✓		Cuando entre en vigor	✓
III	Estabilidad	✓		Cuando entre en vigor	✓
IV	Maquinaria	✓		Cuando entre en vigor	✓
V	Seguridad contra incendios	✓		Cuando entre en vigor	✓
VI	Protección de la tripulación	✓		Cuando entre en vigor	✓
VII	Dispositivos de salvamento	✓		Como máximo, cinco años después de la entrada en vigor	
VIII	Procedimientos de emergencia	✓	✓	Como máximo, cinco años después de la entrada en vigor	
IX	Radiocomunicaciones	✓	✓	Como máximo, diez años después de la entrada en vigor	✓
X	Equipo de navegación	✓	✓	Como máximo, cinco años después de la entrada en vigor	✓

Nota: Esta tabla se actualizó el 5 de septiembre de 2019 con dos propósitos: para que incluya el asesoramiento legal recibido por parte de la Organización Marítima Internacional, mediante el cual se dejó en claro que el período de implementación progresiva del Acuerdo de Ciudad del Cabo comienza para todas las partes cuando el acuerdo entra en vigor —no cuando se deposita el instrumento de ratificación— y para destacar las exenciones relevantes.

Fuente: Organización Marítima Internacional

© 2019 The Pew Charitable Trusts

Figura 1

¿La vida de un marino mercante vale más que la de un pescador?

Una comparación entre los convenios que regulan los buques mercantes y los pesqueros.



Marinos mercantes
292* muertes por año

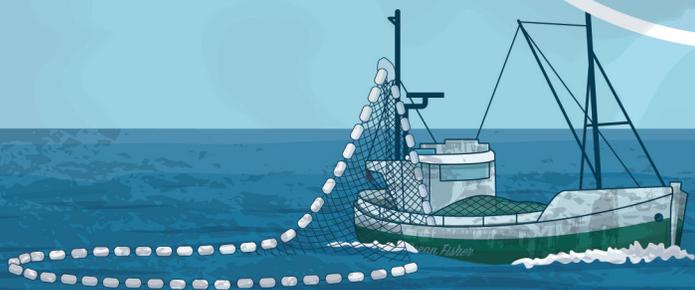
Seguridad de la tripulación	Capacitación	Estabilidad	Colisiones	Estándares de trabajo	Protección ambiental
SOLAS, 1974	STCW, 1978	LL, 1966	COLREGs, 1972	MLC, 2006	MARPOL, 1973/78
✓	✓	✓	✓	✓	✓
✓ Vigente	✗ No vigente				

* Cifras de muertes y personas desaparecidas informadas ante IHS Markit entre 1995 y 2017.

Fuentes: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización Internacional del Trabajo y Organización Marítima Internacional



Pescadores
 Más de 24.000*
 muertes por año



Seguridad de la tripulación y los observadores
 CTA, 2012



Capacitación
 STCW-F, 1995



Estabilidad
 Actualmente, no existe ningún tratado.



Colisiones
 Actualmente, no existe ningún tratado.



Estándares de trabajo
 C188, 2007



Protección ambiental
 PSMA, 2009



Nota: La información detallada relacionada con los convenios aparece en el Apéndice A.

Ratificación: Próximos pasos

Por qué los estados deberían ratificar el Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012

El acuerdo tiene una cláusula de “no más trato favorable” (artículo 4[7]). Esto significa que todos los buques que ingresen en el puerto de un estado miembro del acuerdo estarían sujetos a los mismos estándares de inspección, incluso si su estado del pabellón no ha ratificado el acuerdo o no se ha adherido a él. Esto les permite a los estados controlar todos los buques que ingresan en sus puertos, lo que elevaría los estándares globales de seguridad.

Los siguientes perfiles muestran cómo la ratificación del CTA podría beneficiar a los estados ribereños, del pabellón, rectores de puertos e importadores involucrados en la captura salvaje, la producción, el comercio y el consumo de productos marinos, y cuál sería su impacto inmediato.



Luke Duggleby

País A: Estado ribereño



- Estado ribereño con aguas con gran cantidad de biodiversidad.
- Unos pocos buques pesqueros nacionales de gran tamaño.
- Se podrían emitir licencias de pesca a buques que enarbolan pabellones extranjeros.
- Se podrían dotar los buques que enarbolan pabellones extranjeros con observadores nacionales.
- Unos pocos ciudadanos nacionales trabajan en la pesca comercial a gran escala.
- Sin regulaciones de seguridad o con muy pocas de ellas implementadas.
- Poca legislación nacional relacionada con la pesca ilegal.

Beneficios

Para los estados ribereños, la ratificación e implementación del CTA podría dar lugar a estándares más altos de seguridad para los buques pesqueros que operan en sus aguas costeras. Esto podría incluir la minimización del riesgo que enfrentan los ciudadanos nacionales que trabajan en una tripulación y los observadores a bordo de buques que enarbolan pabellones extranjeros. Fijar estándares generales reduciría las probabilidades de que ocurrieran incidentes relacionados con el buque en sus aguas (como hundimientos, incendios, zozobras o colisiones), que generalmente requerirían asistencia de su autoridad marítima o guardia costera. También daría lugar a la inspección de buques que enarbolan pabellones extranjeros. Esto mejoraría la transparencia de las operaciones de pesca, la condiciones laborales y los estándares de seguridad, incluso aunque el estado del pabellón del buque no sea parte del CTA. (Detallado en la cláusula de “no más trato favorable”).

Impacto

La ratificación de cualquier tratado puede suponer una carga administrativa, y es posible que no estén las condiciones dadas para que la legislación se promueva rápidamente. En estos casos, la OMI puede brindar asistencia técnica y legal.

País B: Estado del pabellón



- Estado del pabellón con muchos buques pesqueros comerciales que operan en todo el mundo.
- La pesca es una importante fuente de empleo, alimento y seguridad económica.
- Sin medidas de seguridad o con muy pocas de ellas implementadas para la flota.
- Poca legislación nacional relacionada con la pesca ilegal.

Beneficios

Para los estados del pabellón, la ratificación del CTA crearía estándares mínimos de seguridad para gran parte de la flota pesquera global, lo que podría salvar las vidas de miles de pescadores que trabajan en altamar. Exigirles estándares a los buques del pabellón y llevar a cabo inspecciones regulares conforme a lo dispuesto por el CTA mejoraría la transparencia de las actividades pesqueras y las condiciones de trabajo y de seguridad en los buques. Los operadores de los buques estarían obligados a invertir en la seguridad y el bienestar de la tripulación, lo que haría más difícil la explotación de los trabajadores. Además, las inspecciones regulares dificultarían la pesca ilegal por parte de los operadores. Los estados que implementan el CTA también le demuestran a la comunidad internacional que tienen el control de sus buques del pabellón y que se toman en serio sus responsabilidades.

Impacto

Si bien las disposiciones respecto del diseño y la construcción de los buques se aplicarían a muchos buques, la mayoría de ellas atañe exclusivamente a los buques nuevos. El CTA le permite a los estados implementar las disposiciones en etapas, por lo que no hay necesidad de introducir de inmediato los cambios en el diseño, la construcción o el equipamiento de todos los buques del pabellón (ver tabla 1).

País C: Estado rector del puerto



- Estado rector del puerto con aguas muy ricas en biodiversidad.
- Unos pocos buques pesqueros nacionales.
- Se podrían emitir licencias de pesca a buques que enarbolan pabellones extranjeros.
- Se podrían aceptar buques extranjeros en el registro nacional.
- Muchos ciudadanos nacionales trabajan a bordo de buques extranjeros.
- La pesca desembarca regularmente en puertos nacionales.
- Sin regulaciones de seguridad o con muy pocas de ellas implementadas.
- Poca legislación nacional relacionada con la pesca ilegal.

Beneficios

Los estados con instalaciones portuarias internacionales y aguas con biodiversidad podrían proteger mejor las poblaciones productivas de peces en sus aguas. Con el fin de explotar sus recursos naturales, los operadores de pesca INDNR prefieren las aguas y los puertos que perciben laxos en cuanto a regulaciones y control. Y, cuando los buques poco seguros operan cerca de los puertos, se incrementa el riesgo de colisiones y encallamientos, que podrían requerir costosas operaciones de búsqueda y rescate. La ratificación e implementación del CTA le ofrecería a un estado rector del puerto otra ruta para la inspección de los buques, lo que mejoraría la seguridad de los buques que navegan sus aguas e incrementaría la probabilidad de identificación de prácticas de pesca INDNR. También se vería beneficiada la seguridad de los buques asentados en su registro. Esto minimizaría el riesgo de que ocurrieran incidentes potencialmente peligrosos, costosos y cuya resolución demande demasiado tiempo.

Impacto

Para los estados que usualmente tienen flotas menores, las enmiendas técnicas a la legislación vigente serían limitadas. Sin embargo, sí existe la carga administrativa asociada con la ratificación de cualquier tratado. Por este motivo, la OMI puede brindar asistencia técnica y legal si se la solicita.

País D: Estado importador



- Estado del pabellón, ribereño, rector del puerto e importador.
- Flota de buques relativamente grande que opera en todo el mundo.
- Exporta e importa peces de y a otros estados.
- Estrictas medidas de seguridad implementadas para los buques pesqueros.
- Legislación nacional vigente relacionada con la pesca ilegal.

Beneficios

Los estados importadores pueden garantizarles a los consumidores que las personas que capturaron los productos marítimos trabajan en condiciones decentes y seguras. Muchos de estos estados ya cuentan con legislación nacional que cumple con las disposiciones del CTA o las supera, y pueden afirmar que su flota nacional está operando de manera segura. Sin embargo, la entrada en vigor de estas disposiciones podría permitirles a los estados importadores aplicar estos requerimientos a buques que enarbolan pabellones extranjeros e importan productos marítimos, con el objetivo de cumplir con las demandas de los consumidores y mejorar su seguridad. Cada vez más, los consumidores de los principales estados importadores le prestan atención a la procedencia de sus alimentos. La entrada en vigor del CTA les permitiría a los estados importadores ejercer influencia en las cadenas de abastecimiento internacionales, elevar los estándares de seguridad de los buques y salvar las vidas de los pescadores. La implementación del CTA puede funcionar como un complemento de la legislación actual en materia de seguridad y pesca INDNR, y demostrar liderazgo global en estos asuntos.

Impacto

La mayoría de los buques del pabellón ya cumplen con los estándares establecidos en el CTA; por lo tanto, no existiría una pesada carga técnica que afrontar.

De qué manera los estados pueden ratificar el acuerdo

Las delegaciones de países ante la OMI pueden informarle a la secretaría de su estado la intención de ratificar el acuerdo y solicitar asistencia legal y técnica, según corresponda. Al depositar un instrumento ante la OMI, los delegados deberán informar la cantidad de buques pesqueros que enarbolan la bandera de su estado. La OMI ofrece pautas sobre cómo calcular esta cifra. Si la cifra es desconocida, la FAO puede proporcionarla, siempre que el estado forme parte del Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que Pescan en Alta Mar de la FAO. Si no se aplica ninguna de estas opciones, esta cifra se obtendrá a partir de bases de datos de organizaciones de pesquería regionales u otras bases de datos marítimas internacionales.⁵

Conclusión

La entrada en vigor del CTA les brindaría a los estados una poderosa herramienta para garantizar que los buques que lleven su bandera se responsabilicen de la seguridad de su tripulación, que las operaciones de pesca se lleven a cabo de manera segura y legal, y que se cumplan sus obligaciones en materia de seguridad como estados del pabellón. Además, alentaría a los operadores de buques a adoptar un enfoque responsable en relación con una actividad inherentemente peligrosa. También ayudaría a los estados a cuidar a sus ciudadanos que pasan tiempo a bordo de buques que enarbolan banderas extranjeras y a mitigar el riesgo de que la pesca INDNR llegue a sus mercados.

Al ratificar el CTA, los miembros de la OMI tienen la capacidad de reducir significativamente la explotación tanto de los océanos como de las personas que dependen de ellos. La entrada en vigor del acuerdo mejoraría las condiciones laborales y de seguridad de una de las profesiones más peligrosas del mundo y minimizaría las oportunidades de que operadores inescrupulosos obtuvieran beneficios a partir de las operaciones de pesca INDNR.

Apéndice A

Lista de convenciones internacionales

SOLAS	Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar de la OMI
STCW	Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar de la OMI
LL	Convenio internacional sobre líneas de carga de la OMI
COLREGs	Convenio sobre el Reglamento internacional para prevenir las colisiones de la OMI
MLC	Convenio sobre el trabajo marítimo de la OIT
MARPOL	Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de la OMI
CTA	Acuerdo de Ciudad del Cabo para la seguridad de los buques pesqueros de la OMI
STCW-F	Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para el personal de los buques pesqueros de la OMI
C188	Convenio sobre el trabajo en la pesca de la OIT
PSMA	Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto para prevenir, desalentar y eliminar la pesca INDNR de la FAO

Notas

- 1 Ian Urbina, "Tricked and Indebted on Land, Abused or Abandoned at Sea", *The New York Times* 9 de noviembre de 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/09/world/asia/philippines-fishing-ships-illegal-manning-agencies.html>; Stop Illegal Fishing, "FISH-i Africa: Issues, Investigations and Impacts", 14.
- 2 Organización Marítima Internacional, "Cape Town Agreement of 2012", Tonnage Equivalent, capítulo 1, regulación 1, disposición 2.9.
- 3 Organización Marítima Internacional, "Cape Town Agreement of 2012", Certificado Internacional de Seguridad para Buques Pesqueros, apéndice, 175.
- 4 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Organización Internacional del Trabajo y Organización Marítima Internacional, "Safety Recommendations for Decked Fishing Vessels of Less Than 12 Metres in Length and Undecked Fishing Vessels" (2012), <http://www.fao.org/fishery/safety-for-fishermen/50781/en/>.
- 5 Organización Marítima Internacional, Resolución del Comité para la Seguridad Marítima 92/26/6/agr. 1, "Procedure for Calculating the Number of Fishing Vessels of Each Contracting State to the 2012 Cape Town Agreement", <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Documents/Procedure%20for%20calc%20the%20number%20of%20fishing%20vessels.pdf>, anexo 24.

Para obtener más información, visite:

pewtrusts.org/endillegalifishing

pewtrusts.org/capetown

Contacto: Kimberly Vosburgh, oficial de comunicaciones

Correo electrónico: kvosburgh@pewtrusts.org

Sitio web del proyecto: pewtrusts.org/endillegalifishing

The Pew Charitable Trusts se vale del poder del conocimiento para solucionar los problemas más complicados de la actualidad. Pew aplica un enfoque riguroso y analítico para mejorar las políticas públicas, informar al público y vigorizar el civismo.