

DOCUMENTO DE TRABAJO INFORMAL

CUESTIONES SOBRE LA ORDENACIÓN DE LA CAPACIDAD DE LA FLOTA EN LA ZONA DE LA CONVENCION DE ANTIGUA: INVENTARIO PROVISIONAL

Han transcurrido más de 25 años desde que la Comisión abordó la cuestión de la «capacidad de la flota», entre otras cosas mediante el establecimiento en 1998 de un grupo de trabajo dedicado específicamente a este asunto.

A lo largo de los años, han surgido numerosas cuestiones, tanto a través de discusiones e intercambios de opiniones como a raíz de circunstancias prácticas y necesidades de gestión, sobre todo en relación con el mantenimiento del Registro Regional de Buques de la CIAT desde 2002.

El objetivo de este documento es proporcionar un inventario de las cuestiones que se han planteado o que pueden plantearse, basándose en la experiencia práctica acumulada durante las últimas décadas. Se trata simplemente de una herramienta para ayudar en el análisis de estas cuestiones. El documento se ha redactado de manera neutral y no refleja la posición de ningún miembro de la CIAT, de la Comisión ni de su Secretaría. Tampoco prejuzga la forma en que el Grupo de Trabajo sobre Capacidad pueda decidir organizar y llevar a cabo sus discusiones, ni los resultados de dichas discusiones.

El documento está estructurado en cuatro secciones, que van de las cuestiones más generales a las más específicas y prácticas.

- El **marco general originalmente acordado**: el compromiso inicial de limitar el crecimiento de la flota y reducir su capacidad
- Las **métricas**: medición de la «capacidad pesquera» y la «capacidad de la flota»
- El **esquema establecido por la Resolución C-02-03**: cuestiones generales:
- El **esquema establecido por la Resolución C-02-03**: cuestiones prácticas y específicas

Cada sección comienza con una introducción general a las cuestiones tratadas, seguida de una lista no exhaustiva de preguntas que pueden formularse y responderse.

A. El marco general originalmente acordado: el compromiso inicial de limitar el crecimiento de la flota y reducir su capacidad:

En resumen, la política de la CIAT ha sido la implementación a nivel regional del compromiso colectivo adoptado a nivel global y plasmado en el Plan de acción internacional para la ordenación

de la capacidad pesquera (PAI-Capacidad), adoptado hace casi 27 años y cuyo objetivo era reducir la capacidad pesquera en donde fuera excesiva.

Se pueden formular varias preguntas, sin prejuzgar su pertinencia o utilidad:

1. ¿Las condiciones actuales de los recursos y de las actividades pesqueras en el OPO, casi tres décadas después, siguen justificando un diagnóstico de capacidad pesquera excesiva?
2. Si tal diagnóstico se considerara aún justificado, ¿sigue siendo adecuado en la práctica el nivel de capacidad objetivo históricamente definido, o debería revisarse y posiblemente modificarse de conformidad con el párrafo 4 de la Resolución C-02-03¹?
3. ¿Debería el nivel objetivo referirse a la capacidad «operativa» en lugar de tener en cuenta la cantidad total de capacidad «activa» o «potencial» (véase el glosario))?
4. ¿Cómo debería abordarse la cuestión de los posibles nuevos participantes en la pesca con redes de cerco, a la luz de sus derechos en virtud de la Convención de Antigua?
5. ¿Deberían revisarse y modificarse las Resoluciones C-02-03 y C-15-02?

B. Las métricas: medición de la «capacidad pesquera» y la «capacidad de la flota»

En resumen, tras la presentación de los resultados de la reunión de abril de 1998 del Grupo de Trabajo Técnico de la FAO sobre la Ordenación de la Capacidad Pesquera, los negociadores del PAI Capacidad se enfrentaron al complejo reto de la aplicación práctica de las definiciones propuestas de «*capacidad pesquera*», «*capacidad pesquera objetivo*» y «*capacidad límite*». Finalmente, dichas definiciones no se incluyeron en el PAI Capacidad y, a nivel regional, la CIAT, en su 61.^a reunión celebrada en junio de 1998, cambió su referencia a la «*capacidad de la flota*»

¹ “Analizar de forma regular, y modificar en caso necesario, los métodos para estimar la capacidad de pesca y el nivel objetivo de 158.000 m3 establecido en la resolución sobre capacidad de la flota del 19 de agosto de 2000, para la capacidad total de la flota cerquera, tomando en cuenta el nivel de las poblaciones de atún y otros factores relevantes.”

cerquera en el Océano Pacífico», equiparando de manera pragmática este concepto con el tamaño total de la flota tal y como existía en ese momento.

El tamaño de la flota se expresaba inicialmente en términos de capacidad de acarreo medida en toneladas métricas. Posteriormente, la Comisión abandonó esta referencia y adoptó los metros cúbicos como unidad de medida pertinente, principalmente por razones de estabilidad y precisión. Este cambio reflejaba el hecho de que el volumen de bodega se deriva de la estructura física del buque, que solo puede modificarse mediante una «reestructuración», mientras que la capacidad expresada en toneladas métricas representa la cantidad máxima de pescado que puede desembarcarse y, por lo tanto, puede variar con el tiempo en función de una serie de factores. En la actualidad, la capacidad de acarreo expresada en toneladas métricas solo sirve para determinar la clasificación de un buque, desde la categoría 1 hasta la categoría 6.

Además, cabe recordar que el término «*flota cerquera*» se refiere a todos los buques cerqueros autorizados para pescar en la zona de la Convención de Antigua, independientemente de sus características individuales o de los artes y técnicas de pesca que empleen. Del mismo modo, actualmente se exige que todos esos buques estén incluidos en el Registro Regional de Buques de la CIAT, ya que la Comisión nunca ha aplicado hasta la fecha las disposiciones del párrafo 2 del Anexo 1 de la Convención de Antigua, que estipulan que «*La Comisión podrá decidir si exige embarcaciones de los requisitos del párrafo 1 del presente Anexo, debido a su eslora u otra característica.*»

Como se ha indicado anteriormente, pueden plantearse varias preguntas, sin prejuzgar su idoneidad o utilidad:

1. ¿Sigue siendo válido un enfoque basado esencialmente en el tamaño de la flota de cerqueros en 2002?
2. ¿Debería ampliarse la referencia a la flota (por ejemplo, incluyendo otros artes, como el palangre) o, por el contrario, reducirse (por ejemplo, excluyendo determinados componentes de la flota, como los buques artesanales y de pequeña escala, posiblemente utilizando como referencia la clasificación en clases de 1 a 6))?
3. ¿Debería hacerse un esfuerzo por abandonar el uso de una métrica única y simplificada y volver al enfoque original centrado en la «capacidad pesquera», buscando una medición más precisa del esfuerzo pesquero generado por esa capacidad, en lugar de basarse en un criterio general como el volumen cúbico de las bodegas, que no tiene en cuenta las diferencias en las características de los buques ni las mejoras de eficiencia resultantes de los avances tecnológicos?

4. ¿Debería hacerse un esfuerzo por revivir y desarrollar aún más un enfoque alternativo al esquema establecido en la Resolución C-02-03, que se ajustara más al concepto original de «capacidad pesquera»?
5. ¿Debería intentarse de nuevo explorar opciones para reducir la capacidad existente, a pesar de los esfuerzos infructuosos del pasado (por ejemplo, los esquemas de recompra)?
6. ¿Debería hacerse un esfuerzo por identificar y explorar otras opciones para reducir activamente la capacidad existente, medida en volumen de bodegas, en el marco de la Resolución C-02-03?

C. El esquema establecido por la Resolución C-02-03: cuestiones generales:

En resumen, la Resolución C-02-03 estableció un sistema centrado en el uso de metros cúbicos como indicador de la «capacidad». Con el tiempo, y debido a los avances posteriores que completaron el sistema inicialmente establecido en dicha resolución, se hace posible diferenciar dos categorías principales de capacidad, cada una de las cuales se subdivide a su vez en dos subcategorías:

- **Capacidad medida en metros cúbicos de volumen de bodega y vinculada a buques específicos:**
 - ✓ Capacidad que ha sido medida efectivamente y «confirmada» formalmente antes del 31 de diciembre de 2016, de conformidad con los procedimientos establecidos y aplicados por la Comisión.
 - ✓ Capacidad que ha sido «confirmada» automáticamente el 1 de enero de 2017 mediante la implementación de la Resolución C-15-02, sin medición previa, basándose únicamente en la aplicación de un factor de conversión de toneladas métricas a metros cúbicos, tomando como referencia la capacidad de acarreo declarada por el Estado miembro de pabellón en 2002, o basándose en dicha resolución, de acuerdo a lo notificado unilateralmente por el Estado del pabellón. Esta subcategoría representa más de un tercio de la flota actual.
- Una cantidad indiferenciada de capacidad medida en metros cúbicos de volumen de bodega asociada a CPC individuales:
 - ✓ capacidad ya reconocida (por ejemplo, en la propia Resolución C-02-03)
 - ✓ capacidad reclamada y aún no asociada a buques específicos

Como se ha indicado anteriormente, pueden plantearse varias preguntas, sin prejuzgar su idoneidad o utilidad:

1. ¿Sigue siendo aceptable que la capacidad que figura en el Registro no guarde relación con la capacidad real de al menos parte de la flota?
2. ¿Debería la «confirmación» de la capacidad excluir la posibilidad de una corrección posterior?
3. En cuanto a la relación entre un buque y su capacidad, medida por su volumen de bodega real:
 - i. ¿Debería reconocerse esa capacidad como una característica inmutable del buque, sin posibilidad de separarla legalmente de él?
 - ii. ¿Debería ser reconocida la capacidad como «propiedad» del dueño del buque en lugar del CPC del pabellón actual?
 - iii. ¿Deberían los buques, además de ser libres de cambiar de pabellón, poder conservar y transferir su capacidad actual, sin el consentimiento implícito o explícito del CPC del pabellón original?

D. El esquema establecido por la Resolución C-02-03: cuestiones prácticas y específicas:

Como se ha señalado en varias ocasiones, a lo largo de los años, y en particular en el contexto del mantenimiento del Registro Regional de Buques de la CIAT, la Secretaría se ha enfrentado a una serie de cuestiones muy prácticas y concretas que solo pueden ser abordadas y resueltas de manera definitiva por la Comisión.

Desde un punto de vista metodológico, y sin prejuzgar las conclusiones del Grupo de Trabajo sobre Capacidad, al menos algunas de estas cuestiones, dada su naturaleza altamente técnica, probablemente se beneficiarían de ser abordadas inicialmente por un grupo de expertos, antes de ser examinadas más ampliamente por el propio Grupo de Trabajo y sometidas a la consideración de la Comisión.

(a) Criterio para la medición del volumen de bodega:

Esta prioridad otorgada a la estabilidad y preeminencia de los valores de capacidad calculados — que condujo al cambio de las métricas basadas en toneladas métricas a metros cúbicos— tuvo una consecuencia general: resultó en una separación entre, por un lado, los valores registrados, utilizados exclusivamente para los fines del esquema establecido en las Resoluciones C-02-03 y C-15-02, y, por otro lado, el volumen real efectivamente disponible para el almacenamiento de pescado.

Se pueden identificar tres categorías principales de situaciones derivadas de este proceso.

- En primer lugar, como se ha señalado anteriormente, la Resolución C-15-02 introdujo un procedimiento para la **«confirmación» automática** de la capacidad de los buques, incluso en los casos en que nunca se había medido el volumen de las bodegas. En tales casos, la capacidad registrada se derivaba únicamente de la aplicación de un factor de conversión de toneladas métricas a metros cúbicos, basado en la capacidad de acarreo en toneladas métricas notificada originalmente por el CPC de pabellón en el momento de la inclusión inicial del buque en el Registro Regional de Buques. En algunos casos, incluso un examen superficial revela que la capacidad registrada en metros cúbicos en el Registro Regional de Buques no guarda ninguna relación realista con la capacidad de acarreo real del buque en toneladas métricas.
- Para vincular el valor del volumen de bodega a los elementos más estables de la estructura física de un buque, la Comisión decidió que el volumen de bodega se midiera sobre la base del **«volumen bruto»** en lugar del «volumen neto», por considerar que el volumen neto puede variar como resultado de modificaciones o ajustes en los accesorios, acabados y elementos fijos internos, sin que se produzca ningún cambio en las características y la ubicación de los mamparos que definen y separan estructuralmente las bodegas entre sí y de otros espacios internos del buque.
- Otro paso más en la disociación entre la capacidad —entendida únicamente a efectos de la implementación de las Resoluciones C-02-03 y C-15-02— y la realidad física de las bodegas existentes y accesibles ha sido la práctica **de vincular la capacidad a:**
 - ✓ buques **hundidos**
 - ✓ buques en **construcción**
 - ✓ y, por último, más recientemente, buques con **reestructuración pendiente**

A la luz de lo anterior, pueden plantearse las siguientes preguntas:

--

1. ¿Debe mantenerse el procedimiento de «**confirmación**» establecido en la Resolución C-15-02, o debe revisarse y modificarse?
2. ¿Deben ignorarse las discrepancias entre la **capacidad «confirmada»** registrada en el Registro de conformidad con las Resoluciones C-02-03 y C-15-02 y la capacidad real del buque, o deben corregirse?
3. ¿Podría el uso de un **factor de conversión** servir para identificar posibles discrepancias entre la capacidad «confirmada» registrada y la capacidad real de un buque? En caso afirmativo, ¿debería este factor de conversión ser:
 - i. el mismo factor de conversión aplicado antes del 1 de enero de 2017 para convertir la capacidad de acarreo en toneladas métricas a metros cúbicos? O,
 - ii. un factor de conversión nuevo y actualizado?
4. Si la Comisión decidiera que se debe realizar una nueva medición de la capacidad en metros cúbicos de volumen de bodega, ¿debería aplicarse a:
 - i. solo aquellos buques cuya capacidad fue «confirmada» automáticamente el 1 de enero de 2017?
 - ii. también a los buques que se presume que tienen una capacidad en volumen de bodega diferente a la registrada en el Registro Regional de Buques de la CIAT, en vista de su capacidad de acarreo en toneladas métricas?
 - iii. a todos los buques cerqueros incluidos actualmente en el Registro Regional de Buques de la CIAT, sin excepción?
5. Si la Comisión pidiera una nueva medición del volumen de bodega, ¿qué procedimientos deberían seguirse, incluyendo, por ejemplo, si debería contarse con la participación de un tercero independiente?
6. ¿Debería seguir basándose el cálculo del volumen de bodega en el «volumen bruto» en lugar del «volumen neto»? En caso afirmativo:
 - i. ¿Deberían revisarse y aclararse las definiciones de «**volumen bruto**» y «**volumen neto**»?
 - ii. ¿Debería el cálculo del «**volumen bruto**» excluir todos los acondicionamientos internos de las bodegas, incluyendo, por ejemplo, el espesor de los materiales aislantes aplicados a los mamparos, y tener en cuenta únicamente el espacio definido por dichos mamparos que separan las bodegas entre sí y de otros espacios internos del buque??
 - iii. ¿Debería considerarse que la «**reestructuración**» de las bodegas con el consiguiente cambio en su volumen solo se produce cuando se modifica las

características y la ubicación de los mamparos, tal y como lo ilustra el diagrama del buque?

7. ¿Debería mantenerse la práctica de vincular la capacidad a los buques hundidos, los buques en construcción o los buques con reestructuración programada o pendiente? En caso afirmativo, ¿deberían tratarse estas tres situaciones de manera uniforme o debería serlo de manera diferenciada?
8. En consonancia con el compromiso original de limitar el crecimiento de la flota y, cuando proceda, reducir su tamaño, y sin perjuicio de otras opciones que puedan explorarse en el marco existente, ¿debería la Comisión considerar medidas como, entre otras:
 - i. ¿Eliminar cualquier **capacidad residual** que quede tras una reducción del volumen de bodega de un buque como resultado de una reestructuración o conversión para el almacenamiento de otros productos, como combustible?
 - ii. ¿Restringir el uso de la **capacidad asociada a un buque hundido** a la sustitución de dicho buque únicamente, sin perjuicio de las condiciones adicionales que puedan imponerse, como exigir que el buque de sustitución opere bajo el mismo pabellón y/o la misma propiedad?
 - iii. ¿Prohibir la transferencia temporal o permanente de la **capacidad indiferenciada** asignada o reclamada por Estados costeros y limitar su uso al desarrollo de sus respectivas flotas nacionales, de conformidad con la intención original del esquema?

(b) ¿Qué «bodegas» deben tenerse en cuenta para evaluar el volumen total de las bodegas de un buque?

En el marco del desarrollo y la implementación del esquema establecido inicialmente en la resolución C-02-03, se entiende que el término «volumen de bodega» se refiere al volumen de las bodegas de pescado. Estas pueden definirse funcionalmente como aquellos espacios internos de un buque dedicados a almacenar el pescado capturado durante un viaje de pesca antes de su desembarque. Las bodegas de pescado incluyen aquellas que no están disponibles temporalmente para el almacenamiento de pescado, pero que pueden volver a su función inicial

sin demora, como las bodegas «selladas» de conformidad con las disposiciones de la Resolución C-12-08.

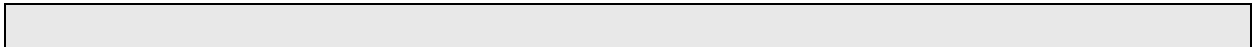
Sin embargo, la puesta en práctica del sistema ha dado lugar a una serie de situaciones — algunas de las cuales no se habían previsto inicialmente— que han generado incertidumbres o ambigüedades a la hora de determinar qué «bodegas» deben tenerse en cuenta para calcular el volumen de bodega total de un buque. Estas situaciones pueden clasificarse en dos categorías principales are:

- **Bodegas de pescado reconvertidas:** Bodegas de pesca reconvertidas para el almacenamiento de productos distintos del pescado, como su re conversión en depósitos de combustible. Estos casos son en gran medida comparables a las bodegas «selladas», con la diferencia principal de que la re conversión a su función original suele ser más costosa y llevar más tiempo que el simple desellado de la bodega.
- **Cámaras de congelación y enfriamiento rápido:** Situaciones derivadas de los avances tecnológicos y la introducción en la flota de buques con nuevas características estructurales, como cámaras de enfriamiento rápido o congelación. Estas cámaras son similares, pero distintas, de los túneles de congelación utilizados en las plantas de procesamiento en tierra. Si bien se utilizan principalmente como paso intermedio en la manipulación de las capturas a bordo —subir el atún a bordo y prepararlo para su almacenamiento—, también pueden utilizarse para almacenar el pescado antes de su desembarque.

En este contexto, la Comisión, en su 100.^a reunión celebrada en agosto de 2022, decidió lo siguiente:

“En cuanto a la cuestión de los cerqueros con cámaras de congelación, la Comisión estableció que para que las cámaras de congelación no fueran tenidas en cuenta a la hora de calcular la capacidad total en metros cúbicos de volumen de bodegas de esos buques se debería garantizarse estrictamente que estas no se utilizaran para almacenar el pescado sino sólo para congelarlo transitoriamente antes de su traslado a bodegas refrigeradas especiales para su almacenamiento y en la importancia de controlar que se encontraran vacías antes de su arribo a puerto” (ver Acta, p.7)

La consideración de las situaciones descritas anteriormente puede suscitar las siguientes preguntas:



1. ¿Debería la Comisión incluir o excluir las bodegas de pescado reconvertidas y las cámaras de congelación o enfriamiento rápido al calcular el volumen de bodega total de un buque, al tiempo que se señala, como en el caso de las bodegas selladas, que el buque no está operando a plena capacidad?
2. ¿Debería la Comisión adoptar un tratamiento diferenciado para las bodegas de pescado reconvertidas y las cámaras de congelación o enfriamiento rápido?

(c) Transferencia del volumen de bodega:

En resumen, la visión original en la que se fundamentaba el plan de ordenación de la capacidad de la flota —tal y como se expresaba, en particular, en la primera resolución adoptada por la Comisión en octubre de 1998— era que la capacidad que debía ordenarse, y cuyo crecimiento debía limitarse o reducirse, estaba intrínsecamente vinculada a buques y flotas concretos, ya fueran existentes o, en el caso de determinados miembros, que debían desarrollarse o ampliarse dentro de los límites establecidos por la Comisión en la resolución pertinente.²

Aunque este criterio se mantuvo, tanto implícita como explícitamente, en la Resolución C-02-03, en la práctica los límites establecidos en ella —destinados únicamente a servir de límites máximos para el desarrollo de las flotas nacionales— se trataron rápidamente como si fueran «cuotas» de capacidad y se consideraron «capacidad disponible» de los CPC pertinentes.

Posteriormente, mediante la adopción de la Resolución C-12-06 sobre la transferencia temporal de capacidad resultante de préstamos o fletamentos (ahora modificada y sustituida por la Resolución C-25-06), cualquier capacidad disponible puede transferirse temporalmente para su uso por buques que enarbolan el mismo pabellón o un pabellón diferente.

Cabe reconocer que el sistema establecido por la resolución C-12-06 ha funcionado, en la práctica, de manera fluida y eficaz.

Sin embargo, más allá de permitir a los CPC transferir, en metros cúbicos, la capacidad que se les había asignado originalmente como límite máximo para el desarrollo de sus propias flotas, la principal cuestión práctica es si la Resolución C-12-06, tal y como está redactada actualmente, asegura un equilibrio adecuado entre los derechos de las partes implicadas en el proceso de

² Resolución C-98-11: “ 3. *Las Altas Partes Contratantes también reconocen y afirman el derecho de varios estados sin buques pescando en la actualidad en el OPO, pero con interés prolongado y significativo en la pesquería de atún del OPO, de desarrollar sus propias industrias pesqueras atuneras. Reconocen además que, de conformidad con sus derechos legítimos bajo el derecho internacional, varios estados ribereños del OPO, entre ellos Francia y Guatemala, han expresado un interés inmediato en desarrollar sus propias flotas pesqueras atuneras en el OPO.*

4. *Otros estados, entre ellos Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, y Perú, han expresado su interés en incrementar la capacidad de acarreo de sus flotas con licencias para pescar atún en el OPO.”*

transferencia. Por ejemplo, por un lado, el CPC prestador no debería verse privado injustamente de su derecho a disponer de la capacidad que ha acordado transferir solo de forma temporal. Por otro lado, el CPC receptor de la capacidad transferida debería poder contar con un grado razonable de seguridad jurídica y no debe estar expuesto al riesgo de suspensión o rescisión de la transferencia en cualquier momento por iniciativa exclusiva del CPC prestador, como resultado de la disposición de la resolución actual que establece que “*Los dos CPC interesados acordarán que el buque podrá ser eliminado del Registro Regional en cualquier momento a petición de cualquiera de ellos, mediante comunicación por escrito al Director.*”

En este contexto, surgen dos cuestiones de carácter general:

1. ¿Debería la Comisión revisar y modificar la actual Resolución C-12 -06 y los procedimientos que establece?
2. En caso afirmativo, ¿qué disposiciones deberían modificarse y de qué manera?

(d) Solicitudes de capacidad:

En sus reuniones anuales, el Grupo de Trabajo sobre Capacidad y la Comisión han examinado una serie de solicitudes de capacidad, identificadas en el documento anual sobre la utilización de la capacidad o planteadas durante las propias reuniones. En la mayoría de los casos, no se pudo llegar a un consenso o, incluso cuando la solicitud fue acogida favorablemente, no se logró un consenso sobre la posibilidad de permitir al solicitante activar la capacidad reconocida.

A partir de esa experiencia, pueden plantearse las siguientes preguntas:

1. ¿Debe seguir siendo la **ausencia de un plan acordado** para la ordenación de la capacidad de la flota un requisito previo para lograr un consenso sobre las solicitudes de capacidad?
2. En ausencia de dicho plan, ¿podrían exigirse **compromisos específicos**, como, por ejemplo, el compromiso por parte del solicitante de no activar la capacidad reconocida antes de que la Comisión adopte las medidas de conservación y ordenación adecuadas, u otros compromisos que se determinarían —por ejemplo, el compromiso de no

transferir esa capacidad, de forma temporal o permanente, dentro de un período determinado?

3. Para el examen de las solicitudes de capacidad, ¿debería establecerse un **orden de prioridad**? A título meramente ilustrativo, dicho orden podría basarse, entre otras cosas, en uno o varios de los siguientes enfoques alternativos o combinados:
 - i. Dar prioridad a las solicitudes vinculadas a buques **individuales**.
 - ii. Considerar las solicitudes **por orden cronológico** de su presentación, dando prioridad a las solicitudes registradas en la Resolución C-02-03.
 - iii. Dar prioridad a las solicitudes acompañadas de **compromisos específicos**, cuya pertinencia sea decidida por la Comisión
 - iv. Dar prioridad a las solicitudes sobre la base de **otros criterios o circunstancias** que serán discutidos y determinados por la Comisión.