



UNIVERSITY
OF WOLLONGONG
AUSTRALIA



environmental
investigation
agency



SPREP
PROE



Océano

Libres de enredos

El papel fundamental del tratado sobre plásticos para abordar el problema de los aparejos de pesca

Nota orientativa para el Comité Intergubernamental de Negociación sobre la Resolución 5/14 de la UNEA

Mayo 2023

Trasfondo

Un "aparejo fantasma" es un aparejo de pesca que ha sido abandonado, perdido o descartado en el mar, y se considera en general que constituye una de las formas de desechos plásticos marinos más nocivos.

Según las estimaciones, cada año se pierde nada menos que el 5,7% de todas las redes de pesca, el 8,6% de todas las nasas y el 29% de todo el sedal¹. También existen diferencias regionales: se estima que los aparejos de pesca suponen el 27% de los residuos que llegan a las playas de Europa, el 46% de los residuos flotantes en la gran Isla de Plástico del Pacífico² y aproximadamente el 90% de los residuos marinos interceptados por la pesca con palangre en el Pacífico Norte, según un estudio realizado en esa zona³.

Los aparejos de pesca abandonados, perdidos o descartados (aparejos fantasma) constituyen un problema creciente que afecta a los recursos, las especies y los hábitats marinos⁴. Cuando se pierde un aparejo de pesca, este sigue capturando tanto sus especies objetivo como otras: es la denominada "pesca fantasma", que enreda y mata a animales marinos de especies amenazadas y protegidas, así como especies de peces con importancia comercial⁵. Los aparejos perdidos que se hunden dañan igualmente los arrecifes de coral y el lecho marino, mientras que los flotantes representan un riesgo de seguridad significativo para las actividades marítimas y navales, por ejemplo al

enredarse en las hélices.

Una vez que son arrastrados a las costas, los aparejos fantasma degradan las playas con residuos plásticos. Su desintegración gradual contribuye a llenar de microplásticos el medio marino y las playas⁶. Los efectos de los microplásticos en los cetáceos (ballenas, delfines y marsopas) y otras especies marinas pueden incluir inflamación, daños en el tejido celular y alteración de las vías moleculares. Por añadidura, la ingestión de microplásticos tiene el potencial de incrementar la biodisponibilidad de sustancias tóxicas, lo cual probablemente tendrá repercusiones en todos los niveles de la cadena trófica marina⁷.

Hay múltiples causas para los aparejos fantasma, entre otras la presión derivada de la aplicación de la ley, que conduce a los pescadores ilegales a abandonar sus aparejos para evitar ser descubiertos, la presión operativa que genera conflictos de aparejos y pérdidas accidentales, los fenómenos meteorológicos que aumentan la probabilidad de perder el aparejo o desecharlo por motivos de seguridad, así como las presiones espaciales y temporales en los caladeros, procedentes tanto de la pesca legal como de la ilegal. Hay otros factores indirectos que también incrementan el vertido de aparejos y su mala gestión, como es la falta de instalaciones de eliminación en los puertos o en sus proximidades, o bien su difícil acceso o su elevado coste⁸.

Más allá de los aparejos de pesca como redes, sedales y nasas, se sabe que otros tipos de aparejos con componentes plásticos provocan desafíos específicos complejos en materia de medio ambiente y de gestión para las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP) y los organismos encargados de hacer respetar la ley. Por ejemplo, entre 2016 y 2020, se desplegaron 96.599 dispositivos de atracción de peces (Fish Aggregating Devices, FAD) en el océano Pacífico central y occidental. La investigación sobre el destino de tales dispositivos mostró que el 44,1% de las boyas FAD (con transmisor) fueron abandonadas; el 9,6% se recuperaron; el 6,6% acabaron en las costas; el 18,4% se hundieron, fueron sustraídas o la boya no funcionaba; y el 21,3% fueron desactivadas por la compañía pesquera y dejadas a la deriva y sin seguimiento en el mar⁹.

A medida que el esfuerzo pesquero se intensifica y que los productos pesqueros siguen siendo una fuente vital de proteínas para comunidades de todo el mundo, los riegos para la seguridad alimentaria, la biodiversidad y los medios marinos y costeros que plantean los aparejos fantasma merecen ser considerados más atentamente.

Hacia un enfoque jurídico integral de los aparejos de pesca

Tras la aprobación de la resolución Poner fin a la contaminación por plástico: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante en la quinta sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en 2022 (UNEA-5)¹⁰, los países tienen la oportunidad de trabajar conjuntamente para solucionar la raíz del problema de la contaminación por plástico.

Los aparejos fantasma son uno de los principales factores de la contaminación por plásticos en el mar, y requieren un enfoque adaptado, diseñado ex profeso, en el marco de las negociaciones en curso del nuevo tratado mundial sobre plásticos; sin embargo, hasta el momento los debates no han permitido intercambios significativos sobre cuáles podrían ser las potenciales obligaciones y medidas de control en lo relativo a las fuentes marítimas de contaminación por plástico, como los aparejos de pesca, y sobre cómo las enfocaría el nuevo marco de gobernanza.

A pesar de que recientemente se han realizado, a través de los foros intergubernamentales existentes —como las OROP y los Organismos Regionales de Pesca (ORP)— algunos intentos para abordar ciertos elementos del problema de la contaminación por aparejos de pesca, entre otras cosas la aprobación de las Directrices voluntarias sobre el marcado de las artes de pesca de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), así como ciertas disposiciones del Plan de acción para abordar el problema de la basura plástica marina de la Organización Marítima Internacional (OMI), la realidad es que ningún instrumento u organismo ha adoptado una estrategia integral que prevea intervenciones a lo largo de todo el ciclo de vida del aparejo de pesca y tenga la capacidad de abordar el problema en toda su magnitud.

En los últimos años también se han intentado promover soluciones como los aparejos de pesca fabricados con materiales biológicos o biodegradables¹¹, pero al no existir estándares globales ni tampoco una investigación exhaustiva sobre su impacto y su eficacia, los progresos en diseño circular y materiales alternativos son, en el mejor de los casos, fragmentarios.

La resolución 5/14 de la UNEA se refiere específicamente a la necesidad de un nuevo instrumento para plantar cara a la contaminación por plástico, incluso en el medio marino¹² Esto incluye el desarrollo de disposiciones para

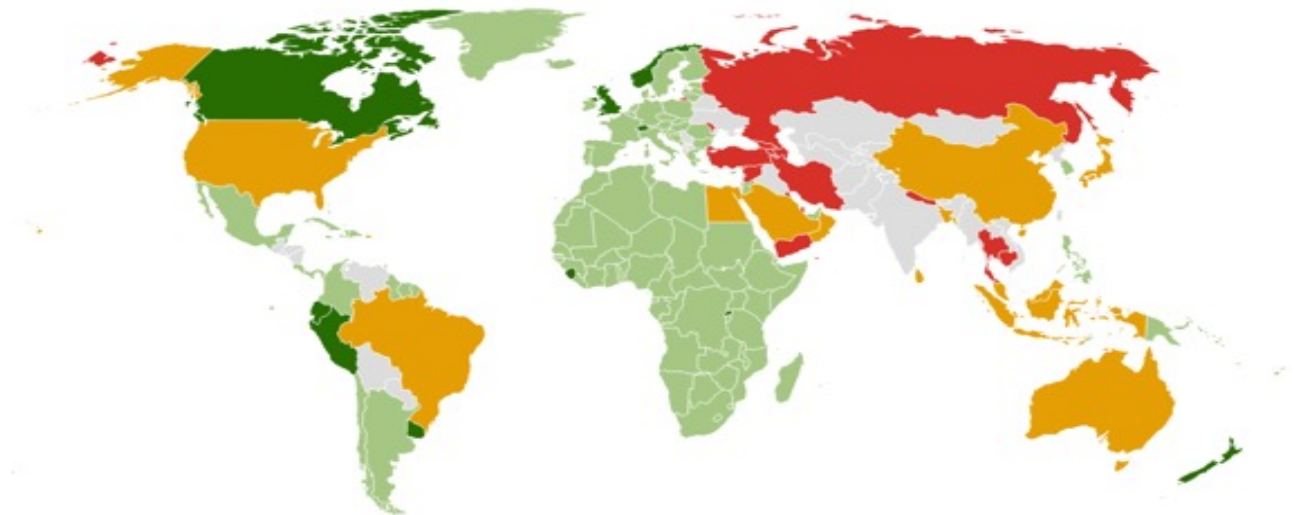
promover medidas de cooperación nacional e internacional para reducir la contaminación por plástico en el medio marino y fomentar la acción de todas las partes interesadas, incluyendo el sector privado, teniendo en cuenta los conocimientos tradicionales, indígenas y locales¹³.

Esta decisión supone un punto de partida perfecto para explorar un nuevo marco de gobernanza integral y eficaz para los aparejos de pesca, implementado como parte de una agenda de acción multi-actores.

INC-2: El "documento de opciones" y las propuestas sobre aparejos de pesca

Support a Provision on Fishing Gear/ Sea-Based Sources

■ Highest ambition ■ Explicitly calls for ■ Unclear ■ Does not call for



**This map does not reflect a political or legal position on borders*

Map: Created by Environmental Investigation Agency and the Center for International Environmental Law • Source: UNEP Pre-Session Submissions • Created with Datawrapper

Tras la primera sesión del Comité Intergubernamental de Negociación (INC-1), la Secretaría del PNUMA elaboró el documento UNEP/PP/INC.2/4 –también conocido como "el documento de opciones"– que describía las opiniones manifestadas por los Estados miembros durante la INC-1 y las propuestas por escrito presentadas posteriormente, recogiendo opciones de potenciales elementos del nuevo instrumento.

En total, se recibieron propuestas de 62 gobiernos, incluyendo grupos de países (como el Grupo Africano, la Alianza de Pequeños Estados Insulares [APEI], la Unión Europea, el Grupo de Países de América Latina y el Caribe y la Coalición de Alta Ambición) y 176 partes interesadas. En el contexto de las medidas, acciones y enfoques potenciales, las aportaciones relativas a los aparejos de pesca en las propuestas realizadas por gobiernos eran muy limitadas. Entre las propuestas que mencionaban los aparejos de pesca¹⁴, se enfatizó la recuperación de los aparejos fantasma y la reparación de la contaminación heredada, los modelos de Responsabilidad Ampliada del Productor para aparejos de pesca, así como la elaboración de directrices. No obstante, hubo una tendencia a basarse en los marcos e iniciativas existentes, como las de la FAO y la OMI. Hubo sin embargo un gran apoyo a un "enfoque sectorial" (incluyendo los aparejos de pesca) para lidiar con la contaminación por plástico, por ejemplo en la propuesta del Grupo Africano.

El mapa muestra el apoyo manifestado a medidas sobre los aparejos de pesca y las fuentes marítimas de contaminación por plásticos, según las propuestas presentadas.

En el documento de opciones, las referencias a los aparejos de pesca realizadas por los Estados miembros se han recogido bajo la posible obligación básica núm. 9: "eliminar el vertido y la emisión de plásticos al agua, el suelo y el aire" (pág. 12), en concreto en la disposición sobre artes de pesca que sugiere que las Partes podrían "adoptar medidas eficaces para prevenir y reducir la pérdida de artes de pesca que contengan plástico y aprovechar los esfuerzos existentes, incluidos los de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Marítima Internacional" (18.d).

Igualmente, se menciona de nuevo en la posible obligación básica núm. 10: "abordar la contaminación por plásticos existente" (pág. 12) relativa a las "medidas para remediar la contaminación por plásticos en el medio ambiente,

incluido en el medio marino y las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, teniendo en cuenta el proyecto de acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional" (19.a.i) y a "eliminar la contaminación por artes de pesca fantasma en el medio ambiente [...] en colaboración con la FAO y la OMI" (19.b.i).

Aunque dichas menciones abren un margen para deliberar más en profundidad sobre enfoques para los aparejos de pesca en el marco del nuevo instrumento y promueven la coordinación entre los instrumentos existentes, se centran únicamente en la eliminación de los vertidos al medio ambiente. No abarcan, en cambio, la necesidad de un marco holístico que trate todas las etapas del ciclo de vida de los aparejos de pesca, incluyendo el diseño, el uso, el comercio y el tratamiento al final de su vida útil.

Merece la pena señalar que por ejemplo en las Directrices Voluntarias de la FAO hay cláusulas relativas al comercio y al mercado para promover la trazabilidad de las artes de pesca a lo largo de la cadena de suministro y el marcado de las artes de pesca en los programas de certificación de productos pesqueros. Pero dado que dichas Directrices son voluntarias, y que el documento de opciones se centra más en las etapas finales del ciclo de vida, no queda claro si realmente existe un margen suficiente para construir este marco dentro del tratado.

Cómo puede el nuevo acuerdo solucionar las lagunas actuales: un programa de trabajo dedicado a los aparejos de pesca

El marco normativo actual es fragmentario e inadecuado para abordar el problema de los aparejos fantasma. Por consiguiente, el nuevo acuerdo internacional debería crear un marco global capaz de facilitar los desafíos comunes, promover objetivos compartidos y operacionalizar recomendaciones clave para una gobernanza eficaz.

La mejor forma de lograrlo es crear un programa consagrado especialmente a trabajar en el desarrollo de una estrategia global integral relativa a los aparejos de pesca. Semejante programa permitiría la coordinación y la expansión de las iniciativas existentes, y paralelamente promovería la integración con las directrices ya aprobadas y apoyaría la elaboración de políticas y su implementación a nivel nacional. Dicho programa debería incluir:

- a) un artículo sobre los aparejos de pesca que establezca como obligación básica la reducción de aparejos abandonados, perdidos o descartados. Las disposiciones deberían estipular la implementación de criterios de diseño del producto, su uso legal y sostenible, la obligación de reportar y la recuperación segura y respetuosa con el medio ambiente de los aparejos perdidos, así como el tratamiento adecuado al final de su vida útil, que facilitase la recuperación, el despiece, el reciclaje y la eliminación segura.
- b) un mecanismo para elaborar una estrategia integral, en colaboración y cooperación con otras agencias de las Naciones Unidas, entre otras la OMI, la FAO, las OROP, las autoridades nacionales de pesca y otras organizaciones o acuerdos relevantes.
- c) disposiciones específicas que podrían adoptar la forma de medidas de control o directrices aprobadas por la Conferencia de las Partes en lo relativo a instalaciones de recepción en los puertos, Responsabilidad Ampliada del Productor, gestión de residuos respetuosa con el medio ambiente, concesión de licencias, presentación de reportes, diseño de las artes de pesca, recuperación segura y respetuosa con el medio ambiente e incentivos fiscales. Dichas directrices podrían tener en cuenta las que ya existen y potencialmente mejorarlas. Otra disposición podría ser, por ejemplo, operacionalizar unas directrices sobre concesión de licencias. Las licencias deberían recoger restricciones a aparejos de pesca según los diferentes tipos considerados particularmente propensos a convertirse en aparejos fantasma y exigir el marcado de los aparejos de pesca, unas normas para su diseño, así como el reporte de aparejos perdidos y su recuperación. Las licencias deberían incluir penalizaciones por infracciones, pudiendo recoger información sobre incentivos fiscales, como programas de recompra o de devolución de depósitos que incentiven a los barcos pesqueros a devolver los aparejos deteriorados y recuperar los perdidos.
- d) apertura de una agenda multi-actores, incluyendo actores no gubernamentales de todas las etapas de la cadena de valor, entre otros los fabricantes de aparejos, las empresas pesqueras y de productos pesqueros, las autoridades portuarias, los ayuntamientos, las entidades de reciclaje, los organismos de certificación y las organizaciones pesqueras regionales. Así se garantizaría una estrategia clara e integral, que cubriera todo el ciclo de vida de los aparejos de pesca, que posibilitara el compromiso de las partes interesadas mediante su participación y las responsabilidades que se le asignen, y que movilizara recursos y mejorase la capacitación. Todo ello brindaría apoyo institucional al tratado y optimizaría la lucha contra los aparejos fantasma.

Conclusión

Los aparejos fantasma son un tema complejo que requiere un paquete de políticas coordinadas a nivel mundial e implementadas a nivel nacional, regional o internacional, que cubran todo el ciclo de vida de los aparejos de pesca de plástico y que, para ser eficaces, deben implicar a múltiples partes interesadas.

Aunque se puede presumir que algunas iniciativas corresponderán a las competencias de los instrumentos y organismos sectoriales existentes, el marco de gobernanza actual adolece de deficiencias considerables. El nuevo acuerdo global sobre la contaminación por plásticos debería funcionar como marco general para la adopción e implementación de una estrategia global integral sobre los aparejos fantasma o un "enfoque sectorial" para lidiar con la contaminación por plásticos en las actividades pesqueras y con los daños ocasionados por los propios materiales plásticos. Se debería reconocer plenamente que, en ciertos aspectos en los que potencialmente se pueden solapar las competencias de los instrumentos existentes, es necesario crear grupos de trabajo conjuntos para aclarar los respectivos roles, compartir conocimientos, datos y buenas prácticas, desarrollar capacidades y armonizar las actividades y la financiación.

No obstante, el nuevo tratado global sobre plásticos supone una nueva oportunidad para tratar las hipótesis sobre las actividades existentes y su eficacia, así como para definir un rumbo claro para ejecutar acciones ambiciosas frente a esta fuente de contaminación tan problemática y generalizada.

Références

1. Richardson, K., Hardesty, B. D., Vince, J., & Wilcox, C. (2022). Global estimates of fishing gear lost to the ocean each year. *Science Advances*, 8(41). Disponible [aquí](#). Richardson, K., Hardesty, B. D., & Wilcox, C. (2019). Estimates of fishing gear loss rates at a global scale: A literature review and meta-analysis. *Fish and Fisheries*, 20(6), 1218–1231. Disponible [aquí](#).
2. Comisión Europea (2018). New Proposal will Tackle Marine Litter and "Ghost Fishing." Disponible [aquí](#). Lebreton, L. et al. (2018). Evidence that the Great Pacific Garbage Patch Is Rapidly Accumulating Plastic (*Sci Rep* 8, 4666). Disponible [aquí](#).
3. Uhrin, A.V. et al (2020). Relative Abundance of Derelict Fishing Gear in the Hawaii-based Pelagic Longline Fishery Grounds as Estimated from Fishery Observer Data (*Sci Rep* 10, 7767). Disponible [aquí](#).
4. GESAMP (2020). Sea-Based Sources of Marine Litter – A Review of Current Knowledge and Assessment Data Gaps (Second Interim Report of GESAMP Working Group 43). Disponible [aquí](#).
5. Convenio sobre la Diversidad Biológica (2016). *Marine Debris: Understanding, Preventing and Mitigating Significant Adverse Impacts on Marine and Coastal Biodiversity* (Report of the Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice, UNEP/CBD/SBSTTA/20/INF/9). Disponible [aquí](#). Greenpeace (2006). *Plastic Debris in the World's Oceans*. Disponible [aquí](#).
6. Potential microplastic release from beached fishing gear in Great Britain's region of highest fishing litter density. Disponible [aquí](#).
7. Mattsson, K., Johnson, E. V., Malmendal, A., Linse, S., Hansson, L.-A., & Cedervall, T. (2017). Brain damage and behavioural disorders in fish induced by plastic nanoparticles delivered through the food chain. *Sci. Rep.* 7:11452. doi: 10.1038/s41598-017-10813-0 (más referencias disponibles).
8. Macfadyen, G. et al (2009). *Abandoned, Lost or Otherwise Discarded Fishing Gear* (FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 523, UNEP Regional Seas Reports and Studies No.185). Disponible [aquí](#).
9. Report on analyses of the 2016/2021 PNA FAD tracking programme. Disponible [aquí](#).
10. Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (2022). Resolución 5/14 – Poner fin a la contaminación por plástico: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante. UNEP/EA.5/Res.14 [en adelante, Resolución 5/14 de la UNEA]. Disponible [aquí](#).
11. Phys Org (2021) "Bio-based and biodegradable nets could be the solution to 'ghost nets' jeopardizing sea life." Disponible [aquí](#).
12. Resolución 5/14 de la UNEA Resolution 5/14, encabezamiento del párrafo 3 de la parte dispositiva. Disponible [aquí](#).
13. Ibid. párrafo 3 apartados (c) y (l).
14. Véanse por ejemplo las propuestas de Canadá, Kenia, Noruega, Filipinas, Reino Unido, Suiza o la APEI. Disponible [aquí](#).



UNIVERSITY
OF WOLLONGONG
AUSTRALIA



environmental
investigation
agency



SPREP
PROE



ocean care