
El Atún rojo del Atlántico

¿debería incluirse en
el Apéndice II?



Introducción

En 1992, durante la octava reunión de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) realizada en Kioto (CdP8), Suecia presentó propuestas para la inclusión de las poblaciones de Atún rojo (*Thunnus thynnus*) del Atlántico Norte en el Apéndice I o Apéndice II. Las propuestas fueron retiradas con la condición de que la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) fuera el organismo responsable de la ordenación del recurso y quien tomara los recaudos necesarios para asegurar su conservación y utilización sustentable. Debe reconocerse que el CICAA en su reunión siguiente tomó algunas decisiones en la dirección correcta, aunque no tantas como las deseadas.

Desde entonces, algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) se han dedicado a buscar algún país Parte en la CITES que pudiera presentar propuestas similares, aunque sin éxito. Solo en una ocasión, durante la CdP9, Kenia cedió a la presión aunque retiró la propuesta inmediatamente después de haberla presentado.

Estas ONG continuaron presionando para conseguir la inclusión del atún en los Apéndices de la CITES, llevando a cabo importantes campañas, particularmente aquellas dirigidas a prohibir la pesca de las poblaciones del Mar Mediterráneo. Ciertamente han logrado algunos éxitos sobre individuos y empresas, en particular en Europa, boicoteando el uso y consumo de productos provenientes de la especie. Con respecto a la CITES, estas ONG no han cesado de buscar el auspicio de cualquier país Parte en la Convención.

Más allá de que consideran que la especie, o alguna de sus poblaciones, están sobreexplotadas y hasta amenazadas de extinción, uno de los argumentos más sólidos para pedir la inclusión es que el CICAA no quiere, o no es capaz, de tomar decisiones que aseguren un futuro para la especie. Los cupos actuales, significativamente menores a los históricos, son considerados muy altos y no son respetados por muchos países y empresas pesqueras.

En el momento de escribir este artículo, pareciera que las ONG han logrado que al menos una propuesta de inclusión sea presentada en la próxima Reunión de la CITES (CdP15). Esto puede atribuirse a que el estado de las poblaciones, especialmente la del Mar Mediterráneo y posiblemente algunas otras del área de distribución, se han deteriorado y generan una legítima preocupación. Esto sumado a que el CICAA no está cumpliendo con su mandato. Además, este organismo carece de poder para aplicar y hacer cumplir las medidas decididas. La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) existe, incluyendo técnicas de pesca prohibidas como aquella, bastante común para muchos países y buques privados, en la que se utilizan aviones para detectar a los cardúmenes. El hecho de que se capturen atunes para mantenerlos en recintos controlados para su engorde y crecimiento hasta llegar a un tamaño comercial, como hace Japón, exacerba el problema.

En tales circunstancias, no sorprende que haya una inquietud de buscar otras alternativas que sean más eficaces que las medidas existentes y pobremente implementadas del Código de Conducta para la Pesca Responsable y de los Organismos Regionales de Pesca (ORP) de la FAO. Esta actitud fue considerada como muy riesgosa durante la última reunión del Comité de Pesca (COFI) de la FAO (Roma, marzo 2009). Para estos sectores, la CITES representa una de esas alternativas. Esto no es una sorpresa para IWMC, que esperaba que esto sucediera tarde o temprano. Vale recordar que IWMC advirtió siete años atrás al Subcomité sobre Comercio Pesquero del COFI, que iban a suceder acciones ante la CITES si la FAO y las ORP no finalizaban su trabajo sobre la documentación sobre captura y comercialización.

El propósito de este documento, teniendo en cuenta lo antedicho, es el de mostrar que una eventual inclusión del atún rojo en el Apéndice II de la CITES no cambiará la situación actual, y peor aun, generará una serie de inconvenientes y una mayor burocracia, sin por ello redundar en beneficios para la conservación y utilización sostenible de la especie.



Inclusión en la CITES

Reconociendo que la inclusión de especies pesqueras comerciales son de competencia de la CITES, cabe señalar que uno de los mayores problemas es la falta de flexibilidad en el proceso de enmienda de los Apéndices, particularmente cuando se desea transferir una especie del Apéndice I al Apéndice II, y aun más complicado suprimir una especie de los Apéndices. Los elefantes y las ballenas son un claro ejemplo que ilustra lo que sucede cuando hay poblaciones saludables de una especie. Existen enormes dificultades para lograr una transferencia. En el caso de una especie acuática bajo explotación comercial, el problema fundamental no sería la transferencia del Apéndice I al Apéndice II, sino su supresión del Apéndice II.

Teóricamente el proceso de enmienda tiene cierta flexibilidad si contemplamos que existe el voto por correspondencia. Aunque en la práctica no siempre funciona. Además, cuando se trata reducir la protección acordada a una especie, surgen presiones sobre las Partes para rechazar cualquier propuesta en ese sentido. Por lo tanto, la transferencia a un Apéndice de menor protección de una especie bajo uso comercial, que requiere el voto positivo de las dos terceras partes, resulta prácticamente imposible.

Hasta aquí queda identificado un problema administrativo mayor que además es un problema legal, ya que el lenguaje utilizado en los criterios de transferencia o supresión es más restrictivo que aquel empleado para la inclusión, ya que para esto último basta con la aplicación de “medidas cautelares”. Existe uso y abuso de esta definición por parte de grupos proteccionistas y algunos países con el fin de oponerse a cualquier reducción de los controles de la CITES.

Las “medidas cautelares” no justifican la inclusión de una especie bajo explotación comercial en la medida que busca “impedir que la amenaza de extinción sobre una especie o de allí en más promover su utilización sostenible”. Estos argumentos no toman en consideración los conocimientos y metodologías científicas así como la ordenación y economía pesquera.

Criterios CITES

En el pasado, los criterios de la CITES para enmendar sus Apéndices no eran del todo apropiados para la tratar la inclusión de especies acuáticas bajo explotación comercial. En la actualidad, luego de una exhaustiva revisión en la que participaron activamente expertos en pesca de la FAO cuyas sugerencias fueron tenidas en cuenta, los criterios de inclusión mejoraron considerablemente. Bajo un punto de vista científico, podemos considerar que los criterios de la CITES pueden aplicarse a las especies ictícolas.

Bajo estos nuevos criterios, es muy posible que el atún rojo del Atlántico, en particular la población del Mediterráneo, sea incluido en el Apéndice II, o quizás en el Apéndice I, y esto deberá ser reconocido por el Grupo de Expertos de la FAO encargado de evaluar la inclusión de especies acuáticas, inmediatamente después que se den a conocer esas propuestas ante la CdP15.

Sin embargo, los criterios no contemplan las disposiciones relativas a la implementación y control de la CITES aplicables a la especie en cuestión, tales como problemas de semejanza, identificación de partes y derivados en el comercio, expedición de permisos y certificados, elaboración de dictámenes de uso no perjudicial, introducción procedente del mar, etc. Estos temas existen y van a generar numerosas dificultades que harán que no se alcancen los resultados esperados.

Aunque en la práctica no siempre funciona. Además, cuando se trata reducir la protección acordada a una especie, surgen presiones sobre las Partes para rechazar cualquier propuesta en ese sentido. Por lo tanto, la transferencia a un Apéndice de menor protección de una especie bajo uso comercial, que requiere el voto positivo de las dos terceras partes, resulta prácticamente imposible.



Especies vs. Poblaciones

La CITES trata especies. Aunque este término, tal como lo define la CITES, incluye subespecies y poblaciones separadas geográficamente, debemos tener en cuenta que esto último, tal como lo acordara la Conferencia de las Partes, se separan de acuerdo a límites políticos, excepto cuando esto no es posible, por ejemplo en aguas internacionales o para poblaciones de especies marinas designadas por otros organismos. No obstante, cuando parte de una población de un determinado pez se encuentra de manera permanente o transitoria en aguas jurisdiccionales de un país, esta parte de las existencias es considerada como perteneciente al país en cuestión.

Por otra parte, las existencias pesqueras son tratadas como tales por la comunidad pesquera y la ordenación por parte de las ORP lo entienden así, aun si deben establecerse cupos para cada país.

Esto es fundamental para establecer dictámenes de uso no perjudicial y para la emisión de documentos, en particular cuando las operaciones pesqueras se llevan a cabo en aguas que están en parte bajo la jurisdicción de más de un país, y en parte fuera de esa jurisdicción.

Esto es fundamental para establecer dictámenes de uso no perjudicial y para la emisión de documentos, en particular cuando las operaciones pesqueras se llevan a cabo en aguas que están en parte bajo la jurisdicción de más de un país, y en parte fuera de esa jurisdicción.

Sistema de permisos CITES vs. Documentos para Captura y Comercio

Para la CITES, todo espécimen de una especie incluida en los Apéndices que esté sujeta a comercio internacional (exportación, importación, reexportación, introducción procedente del mar) deberá acompañarse de la documentación correspondiente (permiso de exportación y permiso de importación para especies del Apéndice I; y para especies del Apéndice II bajo leyes nacionales más estrictas; certificados de reexportación, certificado de introducción procedente del mar).

Cada transacción comercial requiere la expedición de un nuevo documento, lo que significa que un espécimen podría necesitar la emisión de varios documentos si atraviesa varias fronteras.

El objeto primordial de una autorización de captura y comercio, como las utilizadas por las ORP, es que sea un mismo documento el que acompañe a los especímenes.

Los ejemplos que daremos a continuación, que incluyen operaciones conducidas en aguas que 'no están bajo jurisdicción de país alguno' y por ende aun sujetas a la problemática irresuelta de la 'introducción procedente del mar', ilustran algunas de las dificultades que habrá que atender en caso de inclusión en el Apéndice II de especies marinas bajo explotación comercial, como el atún rojo, de manera tal de poder dar cumplimiento a las disposiciones de la CITES relativas a la emisión de documentos.



Ejemplo 1

El País A exporta al País B especímenes de una especie incluida en el Apéndice II, capturadas en aguas de su jurisdicción. El País A deberá expedir un permiso de exportación. Este permiso deberá presentarse al País B antes de la importación.

Si el País B reexporta todos o algunos de esos especímenes, o productos procesados, deberá emitir un certificado de reexportación para cada embarque. Estos certificados deberán ser presentados al país importador antes de la importación.

Dificultades: **Ninguna en particular. El procedimiento es el mismo que se utiliza para especies terrestres**

Ejemplo 2

El País A exporta a los países B, C y D, especímenes de una especie incluida en el Apéndice II, capturadas en aguas de su jurisdicción por una embarcación matriculada en otro país al que le otorgó una licencia. El País A debe expedir un permiso de exportación para cada país de importación. El permiso correspondiente deberá ser presentado a los países B, C y D antes de la importación.

Dificultades: 1) **El País A deberá saber quién es el importador de cada país de importación; y 2) Deberá conocer la cantidad de especímenes para cada país de importación.**

Para reexportación véase el Ejemplo

Ejemplo 3

Una embarcación del País C captura especímenes de una especie incluida en el Apéndice II en aguas bajo jurisdicción de los Países A y B, de quienes posee una licencia de pesca, y transporta esos especímenes a los Países C, D y E. Los Países A y B deberán expedir cada uno un permiso de exportación para cada país de importación. El permiso correspondiente deberá ser presentado a los Países C, D y E antes de la importación.

Dificultades: 1) Los Países A y B deberán conocer quien es el importador de cada país de importación; y 2) Los Países A y B deberán saber qué cantidad de especímenes han sido capturados en sus propias aguas y exportados a cada país de país de importación. Esto resultará muy difícil cuando los especímenes capturados por los países A y B se mezclen, como sucede en la práctica, y sobretodo cuando la población afectada es compartida por ambos países.

Para reexportación véase el Ejemplo 1.

Dificultad: **¿Cómo hará el país reexportador para conocer el origen de espécimen reexportado?**



Ejemplo 4

Embarcaciones de uno o más países capturan especímenes vivos de una especie incluida en el Apéndice II, en aguas de jurisdicción de uno o más países, así como en otras aguas fuera de la jurisdicción de cualquier Estado. Estos transportan los especímenes a una operación en el País A, donde los peces son contenidos en un medio controlado para su engorde y crecimiento antes de ser exportados a cualquier otro país para consumo.

Con respecto a los especímenes capturados en aguas bajo jurisdicción, la situación es similar a la expuesta en el Ejemplo 3. Con respecto a los especímenes capturados en aguas fuera de la jurisdicción de cualquier Estado, se deberá expedir un certificado de introducción procedente del mar, a menos que el país donde se hizo la introducción esté beneficiado por la exención establecida en el párrafo 4, Artículo XIV, de la CITES, posibilidad que aquí no se contempla y que no se aplica al atún rojo.

El primer interrogante que surge es ¿Cuál es el país de la introducción procedente del mar? Como indicáramos anteriormente, esto aun no ha sido definido y acordado en el seno de la CITES. Debemos tomar en cuenta que la introducción procedente del mar es el único comercio, término definido por la CITES, que involucra a un solo país. Por lo tanto, cada país Parte en la CITES deberá decidir cuál país es el país de introducción y esto podría generar conflictos en caso de desacuerdos, por ende, nuevas dificultades.

En todo caso, el certificado de introducción procedente del mar deberá ser expedido por el país que hizo la introducción, que podría ser el país del puerto de desembarque, o el país del cual tiene bandera la embarcación, o uno solo si el país fuera el mismo para ambos casos. Si ambos países acuerdan que el certificado debe ser expedido por el país bandera, entonces este país deberá expedir un permiso de exportación que deberá ser presentado antes de la importación al país del puerto de desembarque.

Si el país del puerto de desembarque envía todos o algunos de los especímenes, procesados o no, hacia otro país, deberá expedir un permiso de exportación, siempre que fuera el país que hizo la introducción; o un certificado de reexportación si la introducción fue realizada por un país bandera que no es el mismo del puerto de desembarque.

Dificultades: **Evidentemente son muchas.**

Cabe señalar que estos ejemplos se basan en las disposiciones de la CITES, sin tener en cuenta las numerosas medidas nacionales más estrictas adoptadas por muchos países Parte, que suelen ser los principales países importadores.



Problemas de semejanza e Identificación de Partes y Derivados

Existen problemas de semejanza entre el atún rojo del Norte y otras dos especies de atún de aleta azul, aun para peces enteros. Este es el caso también para partes y derivados de otras especies de atún. Si se incluyera al atún rojo en los Apéndices de la CITES, sería poco probable que se comercialice a gran escala bajo el nombre otra especie de atún, ya que el valor en el mercado internacional sería mucho menor. Es evidente que la semejanza con otras especies generará importantes problemas de identificación, en particular de partes y derivados. También, y pese a la diferencia de valor comercial, la mezcla de especies podría resultar de interés para inescrupulosos bien organizados.

Además, y aun mucho más problemático, es posible que si se incluye al atún rojo en los Apéndices de la CITES esto incitará, por cuestiones de semejanza, la inclusión en los Apéndices de otros atunes de aleta azul, y luego de otros atunes, con todas las consecuencias posibles para la industria pesquera.

Aguas Internacionales

Muchas especies de peces ocurren solo en aguas internacionales o aguas bajo jurisdicción de un solo país. Este es el caso del atún rojo del Atlántico y es muy significativo en el caso del Mar Mediterráneo donde la ZEE de 200 millas no se aplica. La CITES incluye reglas específicas para especímenes capturados en aguas internacionales y luego introducidos en territorios nacionales. Estos especímenes son denominados especímenes “introducidos procedentes del mar”.

La CITES incluye reglas específicas para especímenes capturados en aguas internacionales y luego introducidos en territorios nacionales. Estos especímenes son denominados especímenes “introducidos procedentes del mar”.

La expresión “medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado” no ha sido definido en el texto de la CITES. Aunque esto no afectó a la aplicación de la Convención durante muchos años, algunos países y ONG se han esforzado para involucrar a la CITES en las pesquerías llevándola a tratar este tema en el marco de los debates sobre la

“introducción procedente del mar”, considerándolo una forma de comercio internacional.

Durante la CdP14 (La Haya, 2007), la Conferencia de las Partes acordó que “medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado” significa las zonas marinas más allá las zonas sujetas a la soberanía de o los derechos soberanos de un Estado compatibles con el derecho internacional, como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

No obstante, la CITES aun no ha sido capaz de determinar qué significa “introducción procedente del mar”, en otras palabras, definir si es el País al que pertenece el puerto de desembarque o el País de la bandera de la embarcación quien debe ser considerado País de la introducción responsable de expedir certificados de introducción procedente del mar y de elaborar los correspondientes dictámenes de uso no perjudicial. Un grupo de trabajo establecido por el Comité Permanente de la CITES, en el que participa un

No obstante, la CITES aun no ha sido capaz de determinar qué significa “introducción procedente del mar”, en otras palabras, definir si es el País al que pertenece el puerto de desembarque o el País de la bandera de la embarcación quien debe ser considerado País de la introducción responsable de expedir certificados de introducción procedente del mar y de elaborar los correspondientes dictámenes de uso no perjudicial.

representante de IWMC, está trabajando en el tema y se reunirá en septiembre de 2009 con el fin de proponer una solución para ser tratada en la CdP15. Existen diferentes puntos de vista dentro del grupo y varias cuestiones que no han sido resueltas aun. Por lo tanto, no es seguro que el grupo pueda llegar a tiempo con una solución.



La Pesca INDNR

Uno de los argumentos de quienes proponen la inclusión de especies acuáticas explotadas comercialmente, como el atún rojo del Atlántico, es que la CITES podría ayudar a combatir ese tipo de pesca. Parecen olvidar que la CITES es aplicada por los mismos países que son miembros de la FAO y de las ORP, así como aquellos que permiten, o bien promueven, la pesca INDNR. Creer que implementarán mejor las disposiciones de la CITES que el Código de Conducta y demás medidas existentes, es ser más optimista que realista.

Habida cuenta que los problemas que surgen de la pesca INDNR se resumen en la capacidad que tienen los países para elaborar y aplicar sus leyes, debería promoverse la necesidad de que la CITES y la FAO cooperen en la creación de capacidades en los países en desarrollo. Un área en el cual la CITES podría colaborar es en el desarrollo de capacidades para la elaboración de leyes, su aplicación, y el monitoreo del comercio. Con respecto a la capacitación relativa a la aplicación de la ley, la CITES es una organización que tiene fuertes lazos con la INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas (OMD), quienes podrían ser de gran utilidad en la coordinación de acciones de control de la pesca.

Desde el gerente de una pequeña empresa pesquera hasta una organización internacional de pesca, todos saben que existen herramientas legales a su disposición para detener la depredación de un recurso acuático.

Algunas de estas herramientas, que incluyen reglamentación sobre equipos de pesca, establecimiento de temporadas de pesca, delimitación de zonas de pesca, entre tantas otras medidas, han demostrado ser eficaces cuando están disponibles los medios para combatir el fraude.

La reglamentación sobre el comercio de la CITES debería ser el último recurso de una larga lista de opciones, y tendría que estar limitada a casos específicos donde estas regulaciones puedan ser eficaces y sean consensuadas por todas las partes interesadas. Esto era lo que se esperaba, por ejem-

plo, cuando se decidió la inclusión de los esturiones en el Apéndice II durante la CdP10 (Harare, 1997). No obstante, los resultados no colmaron las expectativas. Este no sería el caso del atún rojo del Atlántico. Pretender que la CITES

Pretender que la CITES resuelva estos problemas sería como pedir que la Organización Mundial de la Salud (OMS) resuelva una controversia sobre derechos de importación.

resuelva estos problemas sería como pedir que la Organización Mundial de la Salud (OMS) resuelva una controversia sobre derechos de importación.

Conclusión

Es obvio que la pesca, a nivel global, está enfrentando serios problemas que necesitan ser resueltos si es que se desean mantener las pesquerías a un nivel tal que puedan asegurarse su conservación y utilización sostenible en pos de alcanzar la seguridad alimentaria para las generaciones presentes y futuras. De esto se trata el caso del atún rojo. Los esfuerzos deberán concentrarse en la creación de sistemas que aseguren el manejo adecuado de las existencias y la implementación y aplicación de medidas apropiadas, incluyendo quizás la certificación de las capturas y el comercio, y la marcación.

Estos esfuerzos deberán provenir primero del sector pesquero, si es que éste desea impedir la interferencia de otras organizaciones como la CITES.

En ciertas circunstancias, podría resultar que la CITES pueda ser útil, pero esto deberá ser una decisión de todos los actores interesados y no sólo la decisión de los países Partes en la CITES. Sin embargo, y teniendo en cuenta que la FAO, los Comités Regionales de Pesca (RFMO), la CITES y otras convenciones están integradas en parte o en su totalidad por los mismos países, es a nivel nacional que deberá intervenir la coordinación para asegurar que los países definan una misma posición para todos los foros a los que pertenecen. En la actualidad esto no sucede. Creemos que esta sería la única manera de proteger sus propios intereses y conservar los recursos marinos del mundo.

Finalmente, en el caso de incluir en el Apéndice II a las especies marinas bajo explotación comercial en general, y al atún rojo del Atlántico en particular, y desestimando la oposición de una minoría de las Partes, es posible que alguno de estos últimos presente una reserva. De esta manera, serán considerados como países no-Parte en la CITES para el comercio de las especies mencionadas, y en consecuencia la inclusión perderá los efectos buscados.

Lausanne, 3 de septiembre de 2009.

