

CITES y la Pesca Comercial

Relación entre la CITES, FAO y OROPs

por J. Berney, IWMC World Conservation Trust

Prólogo

Esta presentación no ha sido preparada con el fin de contribuir a la revisión de los criterios CITES para la enmienda de los Apéndices I y II. Su publicación esta relacionada directamente con las amplias discusiones referidas a la posibilidad de inclusión de los recursos marinos bajo explotación comercial en los Apéndices de la CITES, y del conflicto potencial entre esa convención y la comunidad pesquera, en el que la revisión de los criterios juega un papel significativo. Tampoco ha sido preparada para demostrar que todo funciona bien dentro de la pesca comercial y que además no existiría necesidad alguna de incluir las especies marinas en los Apéndices de la CITES. Su propósito es el de explicar cómo funciona la CITES y de que manera podría verse afectada la comunidad pesquera si los mencionados recursos se incluyesen en los Apéndices de la CITES sin el acuerdo o apoyo de estos. Está fundamentalmente dirigida a los representantes de la comunidad pesquera, donde obviamente sus conocimientos sobre la CITES son generalmente insuficientes. Se espera que esta presentación contribuya positivamente para que se actúe eficientemente en todos los niveles, lograr los objetivos de la comunidad y evitar que se le impongan medidas que estos consideren inapropiadas y quizás contraproducentes.

Introducción

Durante el período de elaboración de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna (CITES), a principios de los años sesenta, y de la conferencia plenipotenciaria (Washington, D.C., marzo de 1973) en la que fue adoptada, resulta obvio que por diferentes motivos no se hayan contemplado las especies marinas bajo explotación a gran escala. Ninguna especie de este tipo fue incluida en aquellos Apéndices I o II.

Sin embargo, considerando el modo en el que fue elaborada la Convención, no hay duda alguna de que toda especie silvestre animal o vegetal, incluso aquellas que habitan en alta mar, deben ser incluidas en los Apéndices de la CITES, en principio, con la condición de que estén o puedan estar afectadas por el comercio, ya que este último término está claramente definido en la Convención. Este tema es nuevamente citado por la Conferencia de las Partes en la CITES en el preámbulo de la Resolución Conf. 9.24 sobre los Criterios de enmienda de los Apéndices I y II. Desde aquella reunión de Washington se incluyó una serie de especies marinas en los Apéndices I y II, en particular ballenas y tortugas marinas, y hasta diversos peces que poseían y aun poseen un determinado valor comercial pero que no están sujetos a la pesca en gran escala.

Además, cuando la CITES hace referencia a especies marinas y organismos intergubernamentales relacionados con esas especies, u otros tratados, convenciones o acuerdos internacionales dedicadas a la protección de especies marinas, resulta evidente que se refiere esencialmente a las ballenas, la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena y la Comisión Ballenera Internacional (CBI), a pesar de que no se mencionan ni el tratado ni la institución en el texto de la

CITES. El único tratado específicamente mencionado es la Ley del Mar, refiriéndose a que la CITES no debe perjudicar a los Estados en sus reclamos y apreciaciones legales presentes o futuras referidas a la Ley del Mar, ni a la naturaleza y extensión de las jurisdicciones costeras y nacionales.

Aunque la CITES no se ha modificado desde su origen, a excepción de algún punto que no se relaciona con el tema en cuestión, la idea de que las especies marinas bajo explotación comercial debieran estar incluidas en los Apéndices surgió alrededor del año 1990, progresando significativamente a partir de 1992. Indudablemente, esto resulta de la creciente presión ejercida por algunas ONGs preocupadas genuinamente por los problemas relacionados con la explotación de los recursos marinos, o que encontraron en la CITES un foro único en materia de conservación y protección de la vida silvestre donde exponer sus apreciaciones y filosofías, particularmente si se lo compara con la FAO o las Organizaciones Regionales de Ordenación de la Pesca (OROP). Así mismo, lograron persuadir a unos pocos gobiernos para que les otorgaran su apoyo y presentar algunas propuestas de enmienda, aunque no con el éxito que esperaban.

Durante la octava reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES (CdP8, Kioto, 1992), Suecia propuso la inclusión del atún de aleta azul del Atlántico, parcialmente en el Apéndice I y II. La propuesta fue retirada, comprometiéndose la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA) a tomar los recaudos necesarios a favor de la especie. Este compromiso fue parcialmente cumplido. La propuesta fue nuevamente presentada por Kenia para ser considerada por la CdP9 (Fort Lauderdale, 1994), pero fue retirada pocos días después. Durante la CdP10 (Harare, 1997), Estados Unidos de América propuso la inclusión de todos los Pristiformes en el Apéndice I, pero la propuesta fue mayoritariamente rechazada. Además, EE.UU. propuso la creación de un grupo de trabajo sobre especies marinas pesqueras. Esto también fue rechazado. Por otra parte, la propuesta de Alemania y EE.UU. para la inclusión de Acipensiformes en el Apéndice II fue aceptada por consenso. Cabe destacar que la propuesta fue apoyada por los productores más importantes de caviar, producto principal del esturión que se encuentra en el comercio internacional. Finalmente, durante la CdP11 (Gigiri, 2000), Australia, EE.UU. y el Reino Unido presentaron propuestas de inclusión en el Apéndice I o II de tres especies de tiburón. Las tres propuestas fueron rechazadas, destacando la concerniente al tiburón peregrino *Cetorhinus maximus* rechazada por una reducida mayoría.

Luego del rechazo de la propuesta de inclusión del tiburón peregrino en el Apéndice II, el Reino Unido solicitó su inclusión en el Apéndice III. Esta última entró en vigor el 13 de septiembre de 2000. Teniendo en cuenta que los animales vivos o muertos, por definición sujetos a las disposiciones del Artículo V de la Convención sobre la regulación del comercio de especímenes de especies incluidas en el Apéndice III, el Reino Unido solicitó que únicamente se efectúen controles CITES sobre las aletas y partes de aletas, como contempla el Artículo I, párrafo (b) (ii). Vale la pena destacar que la CITES no cubre el comercio de especímenes de especies incluidas en el Apéndice III provenientes de aguas internacionales.

Es necesario agregar que, siempre relacionado con especies marinas, todos los corales fósiles fueron incluidos en el Apéndice II durante la CdP5 (Buenos Aires, 1985), excepto el coral negro que ya lo había sido en el Apéndice II durante la CdP3 (Nueva Delhi, 1981), las almejas gigantes (Tridacnidae) incluidas en el Apéndice II durante la CdP4 (Gaborone, 1983) y la CdP5, y el caracol reina (*Strombus gigas*) incluido en el Apéndice II durante la CoP9 (Fort Lauderdale, 1994). Aunque estas especies, incluyendo los Acipenseriformes, están bajo comercio internacional significativo, no pueden ser consideradas especies marinas sujetas a pesca a gran escala. La inclusión de estas especies en los Apéndices de la

CITES enfrentó oportunamente la oposición de los países del área de distribución o de las naciones con importantes industrias pesqueras, tampoco se presentaron reservas sobre las mismas. En conclusión, podemos decir que ninguna especie marina bajo explotación pesquera a gran escala, a excepción del tiburón peregrino que ha sido recientemente incluido en el Apéndice III, está incluida en los Apéndices de la CITES.

¿Cómo surgió la preocupación de la comunidad pesquera?

Teniendo en cuenta lo antedicho, nos preguntamos por qué la comunidad pesquera (Estados, organizaciones, industrias, público, etc.) se preocupa actualmente por la que sucede en la CITES, teniendo en cuenta la oposición expresada en diversas reuniones de la Conferencia de las Partes. La comunidad pesquera deberá considerar que bastará solamente con presenciar las reuniones donde se presenten propuestas referidas a los recursos marinos, de manera tal de poder garantizar que haya una cantidad suficiente de países Parte que se opongan a su adopción.

No obstante, luego de la adopción de los nuevos criterios de enmienda a los Apéndices I y II durante la CdP9 (Resolución Conf. 9.24) y teniendo en cuenta el fallido intento de creación de un grupo de trabajo sobre especies marinas durante la CdP10, y el incremento de las acciones de diversas ONGs para la inclusión de especies pesqueras en los Apéndices de la CITES, existe la sensación de que algunos criterios representan una seria amenaza a la industria pesquera, en particular los criterios biológicos para la inclusión en el Apéndice I. El Subcomité de Comercio Pesquero, del Comité de Pesca (COFI) de la FAO, durante su reunión de Bremen, en 1998, fue alertado y se propuso una revisión de los criterios. El Subcomité designó un "grupo *ad hoc* para elaborar sugerencias acerca de cómo proceder a una revisión científica, que probablemente desemboque en propuestas de enmienda y/o la debida interpretación de los criterios de la CITES dentro del contexto de las especies marinas sujetas a la pesca comercial a gran escala". El grupo *ad hoc* de la FAO se reunió en noviembre de 1998, en Ciudad del Cabo, y sugirió los pasos a seguir para iniciar la revisión científica de los criterios de la CITES. Estas sugerencias fueron consideradas y aceptadas durante la 23ª sesión del COFI (Roma, Febrero de 1999).

Corresponde indicar que a estas instancias, de acuerdo a la Resolución Conf. 9.24, que el texto y los anexos de esta Resolución deben ser enteramente revisados con respecto a la validez científica de los criterios, definiciones, notas y directrices y si son aplicables a los diferentes grupos de organismos, antes de la CdP12 (prevista para la segunda mitad del 2002). Durante la CdP11, se adoptaron los términos de referencia, que incluían el establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre los Criterios (GTC), y un proceso de revisión y establecimiento de plazos. El GTC, presidido por Robert W. Jenkins de Australia, ex Presidente del Comité de Fauna de la CITES, y asistido por la Secretaría CITES, deberá estar compuesto por 12 miembros elegidos entre los Miembros y Miembros Suplentes de los Comités de Fauna y Flora de la CITES. El GTC deberá además elegir por votación cuatro expertos que colaboren en la conducción de la revisión, incluyendo representantes de organizaciones como la FAO y la OIMT (Organización Internacional de las Maderas Tropicales). El GTC se reunió del 2 al 4 de agosto de 2000 en Canberra (Australia), donde presentó un informe a la Secretaría para ser circulado y sometido a consulta con las Partes y organizaciones internacionales relevantes. Seguidamente, los Comités de Flora y de Fauna tendrán una reunión conjunta (prevista del 7 al 9 de diciembre de 2000 en Shepherdstown, West Virginia, EE.UU.), donde también participarán los expertos elegidos por votación, para presentar un nuevo informe que deberá también ser sometido a consulta entre las Partes. En noviembre de 2001, el Presidente del Comité de Fauna y Flora deberá preparar un informe final a ser presentado al Comité Permanente de la CITES antes del fin de ese año. Finalmente, en marzo-abril de 2002, el Comité

Permanente considerará la adopción del informe y su presentación ante la CdP12, donde se adoptarán los criterios finales.

La Secretaría de la FAO, asistida por tres consultores, analizó el informe del Grupo *ad hoc* de Expertos de la FAO y elaboró un informe denominado *An Appraisal of the Suitability of the CITES Criteria for Listing Commercially-exploited Aquatic Species*, que fue publicado por la FAO a través de la Circular de Pesquerías No. 954. La Secretaría de la FAO luego produjo otro documento, *The Key Points of an Appraisal of the Suitability of the CITES Criteria for Listing Commercially-exploited Aquatic Species*, que resume los puntos clave y conclusiones descritas en la Circular de Pesquerías.

A fines de junio de 2000 en Roma, la FAO convocó una Consulta Técnica sobre la Conveniencia de los criterios de la CITES para la Inclusión de Especies Acuáticas Bajo Explotación Comercial. LA Consulta Técnica, que incluyó 60 representantes miembros de la FAO y observadores de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, constituye un paso significativo dentro del proceso iniciado por la FAO. El único propósito de esta Consulta era considerar los puntos clave de ese documento. No obstante, varios participantes representando miembros de la FAO y otras organizaciones, notaron que algunos temas de importancia no fueron tratados en el documento, o lo fueron superficialmente. Además, los participantes que tienen alguna experiencia en temas relativos a la CITES, notaron que quienes elaboraron el documento, la Circular de Pesquería No. 954 y muchos participantes en la Consulta Técnica, poseían un escaso o nulo conocimiento de la CITES y sus posibles implicancias sobre la pesca a gran escala. No obstante, la Consulta fue útil, se elevaron diversos temas de interés, aunque no fueron discutidos, y muchos participantes mejoraron sus conocimientos sobre la CITES y sus efectos potenciales.

Comentarios sobre los Documentos de la FAO

Los siguientes comentarios no están destinados a examinar detalles de escaso significado para esta presentación. Buscan explicar el funcionamiento de la CITES y tratar temas relacionados a los efectos que la inclusión en los Apéndices de la CITES tienen o podrían tener sobre la pesquería.

Especies Consideradas

Los documentos tratan sobre la casi totalidad de especies acuáticas explotadas comercialmente. Cubren especies marinas y continentales, peces e invertebrados, además de mamíferos y aves marinas, y reptiles y anfibios, aunque no hace referencia a estas dos últimas categorías. De manera similar, se refiere muy limitadamente a los corales, que también son especies acuáticas explotadas comercialmente, evocando con mayor énfasis a los peces coralinos e invertebrados. Entonces, estos documentos tratan una serie de especies que ya se encuentran incluidas Apéndices de a CITES, tales como las ballenas y otros mamíferos marinos, almejas gigantes y caracoles, y una limitada cantidad de especies de peces, mayormente de agua dulce.

El amplio enfoque de estos documentos tiene por objeto tratar temas de diversa naturaleza, algunos de los cuales no representan un serio problema para la CITES, como explicáramos anteriormente, y no parecen ser relevantes al COFI/ FAO y/o acuerdos marítimos regionales. Las Ballenas por ejemplo, así como las tortugas marinas, constituyen casos específicos. Hubiera sido preferible que estos documentos enfocaran especies sujetas a explotación comercial a gran escala, como sugiere la propuesta aceptada en

Bremen en 1998. De hecho, aquel documento aprobado posteriormente en la Consulta Técnica, propone justificadamente considerar solamente especies de peces e invertebrados y limitar el alcance de su trabajo a los organismos marítimos y de agua dulce de mayor importancia.

Riesgo de extinción en los organismos acuáticos

Los documentos de la FAO cubren ampliamente este tema y toman en cuenta varios factores. Se trata de una sección de índole técnica que no vamos a discutir en esta presentación. Sin embargo, debemos señalar la importancia que se le otorga al riesgo de extinción que da a entender, en particular a la comunidad pesquera, que la CITES trata o debe tratar exclusivamente a especies amenazadas de extinción.

Contrariamente a lo que se pueda interpretar del título completo de la CITES, la Convención no cubre solamente especies amenazadas o en peligro de extinción. Por lo tanto, el título no refleja la amplitud actual de la CITES y debiera ser modificado, como se propuso desde el borrador del plan estratégico CITES elaborado por un grupo de trabajo del Comité Permanente de CITES. Sin embargo, la modificación no fue retenida en la versión del Plan Estratégico adoptado durante la CdP11. Esto continuará a confundir a aquellos que no estén familiarizados con la CITES.

El espectro tratado por la CITES se confirma a través de su propio desarrollo y por las definiciones de sus tres Apéndices que agrupan las especies que ésta cubre, a saber:

Apéndice I incluye todas las especies amenazadas de extinción que puedan o no estar afectadas por el comercio internacional. Obviamente, no incluye necesariamente la totalidad de esas especies, aunque incluye especies que no están actualmente en peligro y otras que no están ni podrían estar afectadas por el comercio internacional.

Apéndice II incluye todas las especies que si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente amenazadas de extinción (esto demuestra la contradicción con el título), podrían llegar a encontrarse en esa situación si el comercio no se regula estrictamente, y otras especies similares que son objeto de control en razón de su similitud con otras especies reguladas, lo que promueve un control más eficaz.

Apéndice III incluye especies, por solicitud individual de las Partes, sometidas a reglamentación dentro de la jurisdicción de una Parte y cuya explotación no se puede prevenir o limitar sin la cooperación de otras Partes. Muchas de estas especies, aunque se encuentren amenazadas en el país que solicita la inclusión, no están amenazadas (y hasta pueden ser abundantes) a escala global. Por definición, estas especies, o poblaciones de las mismas, que habiten aguas internacionales no deberían estar incluidas en el Apéndice III. No obstante, cualquier país Parte podría solicitar la inclusión en el Apéndice III de especies que habiten en sus aguas territoriales si está sujeta a regulaciones (ver el caso del tiburón peregrino en aguas del Reino Unido).

Lo antedicho resulta muy importante para la comunidad pesquera, y cabe aclarar que aun si las causas de la extinción reciente de las citadas especies no están ligadas a la explotación comercial, o la elevada mortandad por captura incidental, las especies que no están sujetas al comercio y no se encuentran amenazadas podrían ser incluidas en los Apéndices de la CITES. Los Apéndices actuales contienen una gran cantidad de especies de este tipo.

Contrariamente a lo que se pueda interpretar del título completo de la CITES, la Convención no cubre solamente especies amenazadas o en peligro de extinción.Lo antedicho resulta muy importante para la comunidad pesquera, y cabe aclarar que aun si las causas de la extinción reciente de las citadas especies no están ligadas a la explotación comercial, o la elevada mortandad por captura incidental, las especies que no están sujetas al comercio y no se encuentran amenazadas podrían ser incluidas en los Apéndices de la CITES. ... Considerando la lista actual de especies incluidas en los Apéndices de la CITES, obviamente muchas especies marinas explotadas comercialmente podrían ser incluidas en el Apéndice II sobre la base de los criterios en vigor y por el modo en que la Conferencia de las Partes implementa la CITES.

Los Sistemas de Conservación Marina en el Contexto de la CITES

Además, esta sección contiene declaraciones que ilustran la falta de conocimientos acerca de la CITES, como explicáramos anteriormente. La primera frase de la Circular de Pesquerías No. 954 manifiesta que a pesar de que la CITES está designada para asistir en la conservación de las especies en riesgo de extinción, constituye un último recurso. Más adelante, en la misma Circular, se menciona que generalmente las disposiciones de la CITES se pueden aplicar a poblaciones de peces adultos reducidas en número. Considerando la lista actual de especies incluidas en los Apéndices de la CITES, obviamente muchas especies marinas explotadas comercialmente podrían ser incluidas en el Apéndice II sobre la base de los criterios en vigor y por el modo en que la Conferencia de las Partes implementa la CITES.

Estas citas podrían explicar por qué los encargados de la elaboración de los documentos y la comunidad pesquera no fueron capaces de tratar una serie de temas relacionados con la implementación de la CITES y percibir todos los riesgos ligados a la inclusión de las especies marinas en los Apéndices de la CITES. Los representantes debieran entender la existencia de estas falencias y tomar los recaudos necesarios para corregirlos. Además, deberían tomar conciencia de que aquellos que intentan activamente la inclusión de dichas especies conocen los alcances de la CITES y como utilizarla. Aunque hasta el momento han fracasado en lo que se refiere a especies marinas sujetas a pesca a gran escala, han tenido éxito con muchas otras especies.

Esta sección, además de proveer una lista de acuerdos institucionales que promueven la conservación marina incluyendo el Código de Conducta sobre la Pesca Responsable de la FAO, explica con algunos detalles los objetivos y técnicas de pesquería y gestión de ecosistemas. Aunque se menciona erróneamente que la gestión CITES se aplicaría en el ámbito de las especies mientras que la administración pesquera se aplica en el ámbito de las existencias, también se hace referencia a que las disposiciones de la CITES sean útiles deberán ser acompañadas por una gestión pesquera y medidas apropiadas de gestión de ecosistema. Esto es correcto. Sin embargo, en la realidad esto ocurre en raras ocasiones.

Cabe aclarar que la CITES no funciona únicamente en el ámbito de las especies, y lo explicaremos en detalle más adelante. Podría cuestionarse además si resulta apropiado referirse a una gestión CITES. Aunque algunas de las disposiciones de la CITES se refieren al manejo o gestión de especies, en particular su Artículo IV, párrafo 2(a) y 3, la CITES no es en realidad un instrumento de gestión. Trata exclusivamente el comercio internacional, que es solo un elemento a considerar cuando se habla de la gestión de una especie. Sería apropiado recordar que la CITES no tiene injerencia sobre la explotación

de especies marinas existentes en aguas territoriales de un determinado Estado, en tanto los especímenes de esas especies no sean exportados.

En el segundo punto lo señalado por la Circular de la FAO es muy pertinente. Además, si se adoptan medidas de gestión para especies incluidas en los Apéndices CITES esto incumbe a los Estados del área y posiblemente aquellos que los asistan, y no a la CITES *per se*. Para muchos Estados, organizaciones y público en general, la inclusión de especies en los Apéndices de la CITES, en particular el Apéndice I, es interpretado como un éxito en términos de conservación, cuando en realidad debe considerarse como un llamado de atención a que se tomen medidas urgentes para detener la depredación y posible extinción de las especies. En ningún caso la CITES puede remplazar una sólida gestión pesquera, y debe considerarse que el control del comercio internacional a través de la CITES no es más que una medida adicional que puede ser válida bajo determinadas situaciones. En resumen, la CITES no corregirá la ordenación inadecuada de la pesca, y la gestión adecuada de los recursos pesqueros no necesita, en la mayoría de los casos, controles de comercio como los dispuestos por la CITES.

... En ningún caso la CITES puede remplazar una sólida gestión pesquera, y debe considerarse que el control del comercio internacional a través de la CITES no es más que una medida adicional que puede ser válida bajo determinadas situaciones. ... la CITES no corregirá la ordenación inadecuada de la pesca, y la gestión adecuada de los recursos pesqueros no necesita, en la mayoría de los casos, controles de comercio como los dispuestos por la CITES.

La misma sección intenta enumerar las especies que requieren la inclusión prioritaria en la CITES. Concluye, como en otros resúmenes de la FAO, que los problemas [en la ordenación] surgen cuando los altos márgenes de ganancia o la falta de alternativas alientan a violar las medidas reguladoras para especies que son biológicamente vulnerables y donde los sistemas de ordenamiento de la pesca no son capaces de asegurar el cumplimiento de las mismas. En estos casos, las medidas adicionales como las provistas por la CITES resultan apropiadas para ordenar el comercio. Por lo tanto, las especies que estén en peligro de extinción y para las cuales los criterios de inclusión CITES deberán ser cuidadosamente examinados, serán aquellas:

De un alto valor que permitan operaciones específicamente beneficiosas (riesgo económico);

Que son altamente vulnerables a la utilización comercial (riesgo bioecológico);

Para las cuales no existen medidas reguladoras o que éstas sean sistemáticamente violadas (riesgos en la observancia).

El riesgo más elevado para el recurso (incluyendo el riesgo de extinción) y el área de mayor eficiencia potencial de las medidas que regulan el comercio internacional se dan cuando los tres factores son altos. Para las especies donde uno de los factores es bajo, las restricciones comerciales no resultan ser herramientas eficaces de conservación. En particular, para especies amenazadas de poco valor comercial, la inclusión en la CITES ofrece una escasa protección adicional más allá de cualquier otra medida de conservación que se haya adoptado, aun si esta medida puede otorgar un incentivo moral a las iniciativas de conservación.

Resultaría interesante considerar con mayor profundidad este último concepto y determinar cuáles especies cumplen con este criterio y puedan o deban ser incluidas en los Apéndices de la CITES para aumentar el número de iniciativas de conservación. Esto no se llevó a cabo durante la Consulta Técnica

de la FAO. Además, debemos hacer dos observaciones sobre sus conclusiones. Primero, no es evidente que restringir el comercio conduce a la reducción del valor mercado del recurso. Segundo, y una vez más, el razonamiento de quienes elaboraron los documentos parece ser aplicado únicamente a especies que podrían ser candidatos potenciales para su inclusión en el Apéndice I de la CITES. No obstante, las condiciones mencionadas podrían corresponder con aquellas existentes para las especies de esturión del Mar Caspio, que producen gran parte del caviar que se encuentra en el mercado. Estas especies son **vulnerables**, sino seriamente amenazadas, y las medidas regularais adoptadas son seriamente **violadas** por la pesca furtiva y comercio ilegal, y su principal producto, el caviar, posee un alto **valor**. Entonces, la inclusión del esturión en los Apéndices de la CITES parece justificada retroactivamente, aunque produjo algún efecto sobre el comercio ilegal, no parece impedir la pesca furtiva y el valor del caviar continúa aumentando, en particular el del caviar de origen legal. Sin embargo la Circular de Pesquería no hace referencia a los esturiones. Sí lo hace con los corales rojos, especie que sorprendentemente no está incluida en los Apéndices de la CITES, ni está sujeta a la explotación a gran escala considerada por la FAO y esta presentación.

Examen de la idoneidad de los Criterios de la CITES para la lista de Especies Acuáticas Explotadas Comercialmente

Esta sección, la más extensa de la Circular, describe inicialmente el enfoque de la evaluación y establece desde allí que la CITES opera normalmente en el ámbito de las especies, mientras que el ordenamiento tradicional de la pesca opera generalmente a nivel de existencias individualizadas. Esto se repite nuevamente en la misma sección cuando se analizan los Temas Relacionados con la Inclusión Fragmentada y Taxa Superior, y la sección siguiente sobre Poblaciones y Subpoblaciones, donde se da conocimiento de la definición de ‘especies’ del texto de la Convención (Artículo I), que incluye ‘poblaciones geográficamente separadas’ de especies o subespecies. La declaración refleja bastante la realidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta lo siguiente.

El término ‘población’ en la CITES se utiliza de dos maneras diferentes. Primero, en el texto de la Convención, Artículo I(a) y en la Resolución Conf. 9.24 Anexo 3, bajo Inclusión Fragmentada, como una ‘unidad geográfica’, cuyo límite en general es el nacional. En otras partes de la Resolución Conf. 9.24, en particular en su Anexo 5, el término ‘población’ se refiere al número total de animales de una especie, sin olvidar que una ‘especie’ debe ser interpretada como una ‘población geográficamente separada’. En el contexto de la CITES, el término ‘subpoblación’ nunca se utiliza para designar ‘unidades geográficas’ que puedan ser incluidas separadamente en los Apéndices. Existe sin embargo una excepción para especies terrestres: la vicuña.

Para determinadas especies acuáticas, por ejemplo ballenas, es posible que se las incluya en CITES por poblaciones o existencias, según la definición de la CBI, para casos de transferencia al Apéndice II. Esto sucede con el rorcual menor o minke, cuya población (existencias) del Oeste de Groenlandia está excluida del Apéndice I y está incluida en el Apéndice II bajo Cetaceae spp. Esto confirma que es incorrecto afirmar que la CITES y el ordenamiento tradicional de la pesca difieren en su enfoque sobre la conservación a nivel de existencias o especies. Sin embargo, quizás exista una diferencia entre las especies de peces marinos y de ballenas acerca del significado del término ‘existencias’ que fundamenta la afirmación de la Circular de Pesquerías.

Sin embargo, para el caso de especies de peces e invertebrados explotados comercialmente, resulta obvio que si algunas existencias fueron incluidas en distintos Apéndices (como se propuso para el atún

de aleta azul del Atlántico en 1994), o unas en el Apéndice II y otras no incluidas, se experimentarán serios problemas de observancia, con un alto riesgo de fraude.

Más adelante, se indica claramente que si los criterios no son adecuados se pueden producir falsas alarmas (inclusión de especies que no corren riesgos) u omisiones (no-inclusión de especies cuando y donde resulte apropiado), que tendrán serias consecuencias sobre la pesca o la conservación de la especie en cuestión. Entonces, se hace una distinción entre especies meta y captura incidental, notando que las ‘similares’ no deben ser consideradas especies no amenazadas cuya explotación amenaza otras especies. Dichos problemas no deben ser tratados con restricciones comerciales sino con instrumentos adecuados. Esto es muy importante y cabe señalar que el Artículo II, párrafo 2(b), generalmente citado como disposiciones sobre especies ‘similares’, también puede ser empleado en estas circunstancias.

Las consideraciones sobre los **criterios biológicos para el Apéndice I**, incluidos en el Anexo 1 de la Resolución Conf. 9.24, son claves para este documento, y en particular para esta sección. Esto se asocia con las definiciones, notas y directrices incluidas en el Anexo 5 de la misma Resolución. Esta presentación no formulará comentarios sobre ese análisis, ya que esa tarea corresponde a la Consulta Técnica y a los científicos expertos en pesca, grupo al que no pertenece el autor de la presente. Sin embargo, debemos manifestar que, en nuestra opinión, el objetivo principal del análisis y las recomendaciones a formular debe ser el de asegurar, en el contexto de las preocupaciones del sector de pesquero, que los criterios biológicos sean revisados para prevenir la inclusión en el Apéndice I de cualquier especie (existencias) sujeta a explotación pesquera a gran escala, a menos que esto sea plenamente justificado, sobretudo ante la percepción de la comunidad pesquera.

... el objetivo principal del análisis y las recomendaciones a formular debe ser el de asegurar, en el contexto de las preocupaciones del sector de pesquero, que los criterios biológicos sean revisados para prevenir la inclusión en el Apéndice I de cualquier especie (existencias) sujeta a explotación pesquera a gran escala, a menos que esto sea plenamente justificado, sobretudo ante la percepción de la comunidad pesquera.

Dentro de este contexto, el documento de la FAO refiere a las limitaciones de los actuales criterios CITES, por ejemplo cuando se refiere al criterio C del Anexo 1 de la Resolución Conf. 9.24, que este criterio presenta problemas conceptuales y prácticos para ser aplicados al aprovechamiento de las especies marinas. La preocupación principal radica en el concepto del criterio sobre la declinación de las poblaciones, que podría causar falsas alarmas. Muchas especies marinas han experimentado declinaciones considerables que harían factible su inmediata inclusión, aunque sus poblaciones continúen siendo numerosas y sea desdeñable el riesgo de extinción biológica. La inclusión de dichas especies podría causar una innecesaria fractura social y económica, y la importancia moral de la inclusión en la CITES de aquellas especies que están realmente amenazadas de extinción se vería seriamente afectada. Teniendo en cuenta lo antedicho, sería importante proponer que los criterios para la inclusión en el Apéndice I no se apliquen para especies o poblaciones que estén sometidas a la pesca en gran escala. Una especie amenazada, que cumpla razonablemente con los criterios para su inclusión en el Apéndice I, podría ser considerada económicamente extinta (no así biológicamente), si no es apta para la pesca a gran escala.

Con respecto a los **criterios para la inclusión en el Apéndice II**, resulta interesante señalar que los documentos de la FAO toman en cuenta los criterios párrafo 2(a) de ese Apéndice (incluidos en el

Anexo2a de la Resolución Conf. 9.24) únicamente desde el punto de vista biológico y de manejo. Por otra parte, los criterios bajo el Artículo II, párrafo 2(b) (incluidos en el Anexo 2b de la Resolución Conf. 9.24), fueron analizados considerando los efectos potenciales de los ‘problemas de semejanza’. En esta presentación, no se harán comentarios sobre los aspectos biológicos y de manejo, por la misma razón que en el caso de los criterios para el Apéndice I. Notamos además, que a pesar de que los comentarios del documento de la FAO sobre los ‘problemas de semejanza’ son correctos, cabe destacar que no se tienen en cuenta las consecuencias generales ligadas a la implementación y observancia de la inclusión en el Apéndice II de especies y poblaciones marinas sujetas a la pesca a gran escala, cualquiera sean los criterios. Por lo tanto, esta parte de los documentos puede ser considerada como la más débil de toda la evaluación de los criterios CITES.

Ambos documentos de la FAO indican que el criterio A del Anexo 2b representa un problema para la pesca comercial, ya que normalmente sus productos se comercializan de manera elaborada. De esta manera, resulta a veces imposible identificar la especie de origen del producto si no es a través de métodos sofisticados y onerosos. De hecho, el problema no está solamente ligado a la inclusión al Apéndice II por ‘problemas de semejanza’. Sino que está ligado al de cualquier especie que se incluye en el Apéndice II, por dos razones. Primero, la CITES posee un conjunto de disposiciones que se aplican al comercio de especies del Apéndice II, relativos a si la especie ha sido incluida con arreglo al Artículo II, párrafos 2(a) o 2(b), y si no se han efectuado anotaciones, o lo que fuere, en los Apéndices con el fin de destacar el motivo de la inclusión. Segundo, con arreglo al Artículo I, párrafo (b) (ii), cualquier **parte o derivado fácilmente identificable** de una especie incluida en el Apéndice II está sujeta a las disposiciones de la Convención.

el problema no está solamente ligado a la inclusión al Apéndice II por ‘problemas de semejanza’. Sino que está ligado al de cualquier especie que se incluye en el Apéndice II, ... con arreglo al Artículo I, párrafo (b) (ii), cualquier parte o derivado fácilmente identificable de una especie incluida en el Apéndice II está sujeta a las disposiciones de la Convención.

Por supuesto, es discutible que muchos productos acuáticos no son fácilmente identificables y, por lo tanto, no deberían estar sujetos a las disposiciones de la CITES. Sin embargo, la Conferencia de las Partes en la CITES ha sido siempre muy restrictiva con respecto a la interpretación del término ‘fácilmente identificable’... Por un lado, nunca se ha llegado a un acuerdo para la elaboración de una lista resumida de especímenes ‘fácilmente identificables’. Por otro lado, con arreglo a la Resolución Conf. 9.6, cualquier espécimen que manifieste ser parte o derivado de un ejemplar de una especie incluida en el Apéndice II ya sea por la documentación que lo acompaña, el empaquetado, marca o etiqueta, o cualquiera otro modo, debe ser considerada como ‘fácilmente identificable’. Por ejemplo, durante la última reunión de la Conferencia de las Partes (Gigiri, 2000), fue rechazada una propuesta para exceptuar los cosméticos que incluyeren ínfimas cantidades de caviar, debido a que la mención ‘caviar’ figuraba en sus envases o cajas. También fue rechazada excepción de muestras de sangre y tejido.

La mecánica de la CITES implica una considerable cantidad de **documentación**, además del dictamen de que no habrá efectos perjudiciales por el Comité Científico, para especies incluidas en el Apéndice II que ingresen al comercio internacional, en particular la expedición de permisos de exportación o certificado de reexportación, con arreglo a las disposiciones del Artículo IV, párrafo 2 o 5. Además, muchos países de importación solicitan, como una **medida más restrictiva** con arreglo al Artículo XIV,

párrafo 1, la expedición de un permiso de importación para especímenes incluidos en el Apéndice II. En varios países, el cumplimiento de estos requisitos puede tomar varias semanas.

Para la pesca a gran escala, toda este papeleo puede complicarse seriamente si se trata de operaciones en aguas territoriales de un país efectuadas por una embarcación de otro país, por ejemplo, bajo los términos de acuerdo bilateral. Cuando la embarcación abandona las aguas territoriales del primer país esto se considera una exportación, siendo este último quién deberá expedir un permiso de exportación. Este tema puede complicarse aun más si la embarcación transitará por las aguas de diversos países y los especímenes, luego de haber sido importados, están sujetos a diferentes modos de reexportación. Además, los especímenes podrían ser transbordados y mezclados con otros embarques, lo que generaría complicaciones insolubles.

Otra complicación surge cuando una especie incluida en el Apéndice II está sujeta a operaciones de **acuicultura**... La CITES cuenta con disposiciones especiales para las especies criadas en cautiverio, aunque en muchos casos, sino todos, no se podrían aplicar a especímenes producidos en acuicultura. Entonces, las medidas de implementación y la documentación necesarias sería la misma que para especies del provenientes del medio silvestre. Sin embargo, en ciertas circunstancias podría considerarse a la acuicultura como una forma de **cría en granja**, por ejemplo, según la definición de la CITES, se trata de la cría en un medio controlado para especímenes tomados del medio silvestre (incluyendo huevos, Resolución Conf. 10.18). En este caso, todos los productos de este tipo de acuicultura podrían considerarse, con arreglo a la Resolución Conf. 9.6, como fácilmente identificables, y por lo tanto, sujetos a los controles CITES. Además, para especies del Apéndice I, el comercio de especímenes criados en granja solo sería posible luego de transferir la especie o población concernida al Apéndice II.

El término ‘comercio’ según la definición de la CITES, incluye la exportación, reexportación, importación e **introducción procedente del mar**. Esta última se refiere al transporte dentro de un Estado de especímenes de cualquier especie tomados del medio marino libre de jurisdicción de algún Estado. Los límites de este medio marino no están definido en el texto de la Convención, y la Conferencia de las Partes tampoco lo ha definido en ninguna de sus Resoluciones o Decisiones. La aprobación de esta definición por la CdP 11 propuesta por Australia fue rechazada. De manera que la delimitación de dicho medio corre por cuenta de cualquier país Parte con litoral marítimo. Cabe agregar que, cuando la Convención CITES se refiere al comercio significa ‘comercio internacional’, como indica su título. Como explicáramos anteriormente, el comercio nacional de especímenes de especies marinas capturadas en aguas territoriales del mismo Estado en el que fueran desembarcadas, no está sujeto a las disposiciones de la CITES.

Para especímenes introducidos desde el mar la CITES incluye varios Artículos que incluyen medidas específicas. La introducción procedente del mar de **especies del Apéndice I** requiere la emisión previa de un certificado de la Autoridad Administrativa del país de introducción, que sólo será emitido si la Autoridad Científica de ese país confirma que la introducción no irá en detrimento de la supervivencia de la especie y la Autoridad Administrativa considera que los especímenes no serán utilizados con fines primordialmente comerciales. Para especímenes vivos, se debe verificar que el destinatario los podrá albergar y cuidar adecuadamente (Artículo III, párrafo 5b).

La introducción procedente del mar de especímenes de **especies del Apéndice II** requiere la emisión previa de un certificado de la Autoridad Administrativa del país de introducción, que sólo será emitido si la Autoridad Científica de ese país confirma que la introducción no perjudicará la supervivencia de la

especie y la Autoridad Administrativa considera que el espécimen vivo será tratado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato. Además, para este certificado de introducción la CITES requiere del asesoramiento previo de la Autoridad Científica siempre que esta haya consultado a otras autoridades científicas nacionales o internacionales por períodos que no excedan al año para el total de especímenes a ser introducidos (Artículo IV, párrafos 6 y 7).

Como indicáramos anteriormente, la ‘introducción procedente del mar’, por definición, no existe para **especies del Apéndice III**.

El **Artículo XIV, párrafo 4** de la CITES incluye disposiciones especiales referidas a especies marinas incluidas en el Apéndice II. Un país Parte en la CITES que además sea parte en otro tratado, convención o acuerdo internacional ya existente cuando entrara en vigor la CITES (1º de julio de 1975) y sujeto a las disposiciones otorgadas a las especies marinas, deberá ser relevada de las obligaciones impuestas bajo la CITES con respecto al comercio de especímenes de las especies en cuestión, cuando hayan sido capturadas por embarcaciones registradas por ese Estados y en arreglo a las disposiciones de dichos tratados, convenciones o acuerdos. Las obligaciones de este párrafo están relacionadas con la ‘introducción procedente del mar’ como mencionáramos antes. Sin embargo, con arreglo al **párrafo 5** del mismo Artículo, toda exportación de un espécimen extraído con arreglo al párrafo 4 requiere un certificado emitido por la Autoridad Administrativa del Estado donde se realiza la introducción (esto confirma el carácter de las obligaciones del párrafo 4) a los efectos de probar que fue tomado con arreglo a las disposiciones de otro tratado, convención o acuerdo internacional.

Es posible que estos dos párrafos del Artículo XIV hayan sido redactados pensando en Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena y la CBI. No obstante, se pueden aplicar a especies marinas cubiertas por otros tratados, convenciones o acuerdos internacionales, si estaban ya en vigor antes del 1º de julio de 1975. No deben ser numerosos, en particular porque varios de estos instrumentos fueron remplazados por otros posteriores a esa fecha. En todo caso, solamente se prescinde de documentación CITES cuando una especie introducida desde el mar es consumida en el país de introducción.

La Conferencia de las Partes en la CITES ha adoptado un **formato normalizado para permisos y certificados** a través de la Resolución Conf. 10.2, que fue revisada por la CdP11. Sin embargo, el certificado de introducción procedente del mar y el certificado referido en el párrafo 5 del Artículo XIV no están contemplados en la Resolución Conf. 10.2 ni las enmiendas adoptadas por la CdP11. Para el certificado de introducción, se hicieron algunas sugerencias en la propuesta de Australia rechazada por la CdP11, mencionada anteriormente. Hasta el presente, el formato de dichos certificados queda a discreción de la Partes. No obstante, siempre deben ser emitidos por una Autoridad Administrativa.

La Circular de Pesca No. 954 de la FAO intenta trazar un paralelo entre “situaciones similares [que] han surgido en el pasado, por ejemplo cuando se invocaron las disposiciones sobre especies similares para la protección de orquídeas amenazadas de extinción”. No resulta conveniente, sin embargo, comparar las disposiciones de la CITES aplicables a plantas y animales del Apéndice II, incluyendo peces e invertebrados. Para plantas incluidas en el Apéndice II y III, la CITES dispone que toda parte o derivado debe ser exceptuada de sus disposiciones. De hecho, solo están cubiertas por la CITES aquellas partes y derivados específicamente indicados. En consecuencia, una serie de especímenes como semillas, flores cortadas, plantas de vivero y culturas *in vitro* en general son excluidos, y otros específicamente indicados como trozas, astillas y chapas de madera están cubiertos. Estos permite limitar los controles

CITES a aquellos especímenes que realmente lo requieren. En el caso de animales dichas excepciones no son posibles para especies del Apéndice II. Existen para especies del Apéndice III solamente, que son incluidos por cada país individualmente. Esta opción fue utilizada por el Reino Unido al solicitar la inclusión del tiburón peregrino en el Apéndice III. Se especificó que las 'aletas y partes de aleta' fueran cubiertas y sujetas a controles CITES.

A la luz de estas observaciones resulta obvio que la inclusión en el Apéndice II de peces e invertebrados marinos explotados comercialmente generará problemas de implementación y observancia extremadamente serios, en muchos casos sin justificativo o beneficio para la conservación. Esto fue reconocido por la Secretaría CITES en su evaluación preliminar de las propuestas de enmienda presentadas a la CdP11, cuando comenta por ejemplo sobre la propuesta de inclusión del tiburón ballena en el Apéndice II: "La Secretaría está preocupada por las implicancias que esta propuesta tendrá con para la observancia". Si esto resulta cierto para una especie sujeta a un (relativamente) limitado comercio internacional, podemos imaginar los problemas que se originarían en especies capturadas en cantidades muy superiores y bajo diversas normativas, y comercializados globalmente y en muy diversas formas.

...resulta obvio que la inclusión en el Apéndice II de peces e invertebrados marinos explotados comercialmente **generará problemas de implementación y observancia extremadamente serios, en muchos casos sin justificativo o beneficio para la conservación.** Esto fue reconocido por la Secretaría CITES ...cuando comenta por ejemplo sobre la propuesta de inclusión del tiburón ballena en el Apéndice II: "La Secretaría está preocupada por las implicancias que esta propuesta tendrá con para la observancia". Si esto resulta cierto para una especie sujeta a un (relativamente) limitado comercio internacional, podemos imaginar los problemas que se originarían en especies capturadas en cantidades muy superiores y bajo diversas normativas, y comercializados globalmente y en muy diversas formas.

Esta presentación ya ha considerado el tema de la inclusión dividida a la que refieren los documentos de la FAO luego de analizados los criterios. Sin embargo, no hacen referencia alguna a la inclusión de **taxas superiores** (taxones sobre el nivel de especies) excepto por el subtítulo de esa sección. El Anexo 3 de la Resolución Conf. 9.24 provee indicaciones sobre la utilización de tasas superiores en la CITES, aunque solo cuando se trata de casos en los que todas las especies de un taxon están incluidos en el Apéndice I o II, o en ambos Apéndices a la vez. Lo que no está especificado es que una serie de tasas superiores están incluidos en los Apéndices de la CITES, aunque no todas las especies incluidas están sujetas al comercio, y si lo fueren, si mereciesen ser consideradas 'especies similares'... Hasta el presente, todos los Acipenseriformes, conchas gigantes (Tridacnidae) y taxas superiores de corales fósiles están incluidos en el Apéndice II, excepto unas pocas especies incluidas en el Apéndice I. Durante la CdP10, EE.UU propuso sin éxito la inclusión de todos los Pristiformes en el Apéndice II. La inclusión en el Apéndice II de taxas superiores de peces e invertebrados explotados comercialmente producirán también serios efectos en la industria pesquera.

Luego, los documentos de la FAO tratan brevemente sobre **medidas cautelares** incluidas en el Anexo 4 de la Resolución Conf. 9.24. señalan correctamente los riesgos de la utilización de la cláusula A, que refiere a tomar medidas en el mejor interés de la conservación de las especies en cuestión en caso de incertidumbre, en intentos equívocos de inclusión de especies pesqueras que no están amenazadas cuya captura provoca captura incidental de especies amenazadas. Esa cláusula es a menudo citada por

aquellos que se oponen a cualquier utilización de animales silvestres a favor de la inclusión de la mayor cantidad posible de especies en los Apéndices de la CITES. Pretendiendo ignorar que el uso sostenible de los recursos naturales es a menudo un prerequisite para su conservación y de los principios del manejo adaptativo. Esa cláusula no debe ser interpretada en ninguna circunstancia como justificativo de su preservación. Existen muchos casos en los que la no-inclusión favorece más la supervivencia de la especie que la inclusión. En particular, la CITES no invoca especies endémicas raras de plantas o animales para alertar a los coleccionistas sobre su existencia, pero esto si pudiese suceder en otras circunstancias incluso para especies marinas. Por ejemplo, un reconocido experto en hipocampos, preocupado por la conservación de varias de estas especies, no recomendó su inclusión en el Apéndice II durante la última reunión de la Conferencia de las Partes, ya que entendió que esto puede tener efectos contraproducentes. Entonces, sería posible invocar la cláusula A para la no-inclusión de ciertas especies marinas explotadas comercialmente.

...sobre **medidas cautelares** ...de la cláusula A, que refiere a tomar medidas en el mejor interés de la conservación de las especies en cuestión en caso de incertidumbre, ... es a menudo citada por aquellos que se oponen a cualquier utilización de animales silvestres a favor de la inclusión de la mayor cantidad posible de especies en los Apéndices de la CITES. Pretendiendo ignorar que el uso sostenible de los recursos naturales es a menudo un prerequisite para su conservación y de los principios del manejo adaptativo. ... **Existen muchos casos en los que la no-inclusión favorece más la supervivencia de la especie que la inclusión.**

La Circular de Pesquería No. 954 establece que la cláusula B es específica a la revisión de inclusiones en los Apéndices I y II. De hecho, trata esencialmente con la **transferencia de especies del Apéndice I al Apéndice II**. La misma está calificada de sensible y prudente, y aplicable tanto a especies marinas como terrestres. No hay duda de que la cláusula B es prudente. Si se aplica apropiadamente también resulta sensitiva. Sin embargo, es obvio que generalmente la Conferencia de las Partes en la CITES es muy prudente, por no decir reticente, a transferir especies que están o puedan estar bajo comercio internacional del Apéndice I al Apéndice II, o retirarlas de este último. Aquellos que se oponen a dichas transferencias aluden generalmente a que la autorización para un comercio legal, aunque fuere limitado, podría incitar a un incremento desmedido de comercio, incluyendo el comercio ilegal, aunque no reconocen que la inclusión de una especie en el Apéndice I nunca detuvo el comercio ilegal. Dicha actitud permite deducir que la CITES no funciona y es incapaz de controlar un comercio limitado.

Además, para especies que habitan en más de un Estado, especies migratorias y especies que habitan en el mar, sean o no aguas internacionales, la reticencia es aun mayor ya que se utiliza como pretexto cuando una especie está amenazada en algunos países del área, o algunos países se oponen a su utilización o por problemas de 'semejanza', aun si sus poblaciones no están enteramente amenazadas pudiéndose implementar en algunos casos programas de uso sostenible. Este aspecto sobre la percepción e implementación de la CITES, resultan ilustrativos los debates que tuvieron lugar en las Conferencia de las Partes sobre especies como el elefante africano, las tortugas marinas y las ballenas, entre muchas otras.

Como hemos visto a través de los diferentes ejemplos resulta relativamente fácil evitar la inclusión de una especie en los Apéndices I y II de la CITES, como sucedió con el atún de aleta azul en 1992 o las tres especies de tiburón en el 2000. Contrariamente, es extremadamente difícil transferir especies del Apéndice I al Apéndice II debido al proceso de votación de la CITES. En efecto, todas las decisiones referidas a las enmiendas a los Apéndices I y II requiere, con arreglo al Artículo XV de la Convención,

mayoría por **dos tercios** de los países Partes presentes, votando por sí o no. Las abstenciones no son tenidas en cuenta. En otras palabras, sea en una dirección o en otra, no resulta muy difícil lograr una minoría de un tercio de las Partes que bloquee una acción, que puede incluir Partes que no tienen interés alguno en la especie en cuestión, aunque sí resulta mucho más difícil lograr los dos tercios de mayoría, en particular para transferencias del Apéndice I al Apéndice II. Además del argumento del comercio antes mencionado, se utilizan a menudo la política y la sensibilidad, abiertamente o no, para impedir la reanudación del comercio internacional de una especie del Apéndice I sujeta a prohibición. Bajo tales circunstancias, creer que la CITES se basa nada más que en la ciencia y que las "especies han sido incluidas en los Apéndices de la CITES sobre la base de criterios científicos y técnicos", según declaraciones del Secretario General ante la CdP11 (documento Plen. 11.3), resulta ingenuo o un acto de mala fe.

CITES es muy prudente, por no decir reticente, a transferir especies que están o puedan estar bajo comercio internacional del Apéndice I al Apéndice II, o retirarlas de este último. Aquellos que se oponen a dichas transferencias aluden generalmente que ...un comercio legal, ... podría incitar a un incremento del comercio ilegal,resulta relativamente fácil evitar la inclusión de una especie en los Apéndices I y II de la CITES. ... Contrariamente, es extremadamente difícil transferir especies del Apéndice I al Apéndice II debido a que ... todas las decisiones referidas a las enmiendas a los Apéndices I y II requiere, ...mayoría por **dos tercios** de los países Partes presentes. ... Además del argumento del comercio antes mencionado, se utilizan a menudo la política y la sensibilidad, abiertamente o no, para impedir la reanudación del comercio internacional de una especie del Apéndice I sujeta a prohibición.

Poblaciones y Subpoblaciones

Al comienzo de esta presentación hemos hecho algunos comentarios sobre este tema. Sin embargo, esta sección de la Circular eleva una serie de temas y riesgos potenciales que deben ser señalados por las razones ya mencionadas y en parte a la luz de lo que actualmente está sucediendo dentro de la CITES.

Como ya dijimos, existe la inclusión dividida en la CITES, en particular para especies de amplia distribución, aunque no se recomiende esto en el Anexo 3 de la Resolución Conf. 9.24 debido a los problemas de observancia que esto genera. De no permitirse la inclusión dividida donde la especie en cuestión está incluida en el Apéndice más restrictivo, el Apéndice I, esto penaliza seriamente a los Estados que administran adecuadamente sus poblaciones, ya que la prohibición de la exportación hace que se vean privados del beneficio de esa administración. Los casos del elefante africano para los países del África austral y la tortuga carey para Cuba son ilustrativos.

Obviamente, los riesgos son mayores para peces e invertebrados explotados comercialmente, como muestra el documento de la FAO. Sin embargo, su conclusión se contradice con los objetivos de aquellos que desean incluir estas especies en los Apéndices de la CITES. Entonces, resulta importante que citemos esta conclusión: la dificultad de implementar restricciones distintas a la global, y la potencial fractura social y económica que pueda originarse para los productores que administran correctamente el recurso, ratifican que la restricción del comercio debe ser considerada como la última medida para la conservación de un recurso. Más allá de algún caso excepcional, la mejor manera de lograr la conservación de los recursos pesqueros marinos será a través del fortalecimiento, en el ámbito nacional e internacional, de las herramientas de la pesquería y gestión de ecosistemas.

Si se acepta esta conclusión, se deberá reconocer que resulta casi imposible lograr sus objetivos a través de la adopción de los criterios de la CITES para todas las especies de fauna y flora, a menos que la CITES acepte que una especie no debe ser incluida en el Apéndice I si alguna de sus poblaciones se encuentra adecuadamente administrada y puede ser utilizada sosteniblemente, dejando a cargo de los Estados que poseen otras poblaciones la responsabilidad de evitar cualquier tipo de utilización hasta la recuperación de estas últimas. Lograr esto a través de la CITES es extremadamente difícil, aun más si la especie ya está incluidas el Apéndice I. La preponderancia del manejo sobre los controles del comercio va más allá del propósito de la CITES, y solo puede ser alcanzada no por medio de criterios de inclusión, sino por convenios o protocolos de acuerdo entre la CITES y las organizaciones pesqueras interesadas, más allá de que la especie cumpla o no con los criterios de la CITES.

La preponderancia del manejo sobre los controles del comercio va más allá del propósito de la CITES, y solo puede ser alcanzada no por medio de criterios de inclusión, sino por convenios o protocolos de acuerdo entre la CITES y las organizaciones pesqueras interesadas, más allá de que la especie cumpla o no con los criterios de la CITES.

Esta sección del documento de la FAO hace nuevamente referencia a la inclusión en el **Apéndice III**. Señala que las jurisdicciones nacionales pueden incluir una especie de importancia nacional, más allá de las consideraciones sobre el estado global de la especie. Agrega que estas inclusiones voluntarias presentan problemas de implementación similares a aquellos ligados a la inclusión dividida. Debe reconocerse que los riesgos son menores que para especies del Apéndice II. Para especies del Apéndice III, solo el comercio en especímenes de animales que habitan en aguas nacionales de uno o varios países que soliciten la inclusión será regulado por las disposiciones de la CITES, y los controles podrán limitarse a determinadas partes y derivados.

Además, el documento no trata otros temas generados por las inclusiones en el Apéndice III. En el tercer párrafo del preámbulo de la Resolución Conf. 9.25 (Rev.), la Conferencia de las Partes reconoce que, para especies de distribución natural que van más allá del territorio de un país Parte, que solicite la inclusión en el Apéndice III para la población de ese país y países vecinos, no es necesario que dicha inclusión cubra a todos los países del área de distribución. Sin embargo, el Reino Unido no tomó esto en cuenta cuando solicitó la inclusión del tiburón peregrino en el Apéndice III, en junio de 2000. De haberlo hecho, hubiera solicitado la inclusión en el Apéndice III de la población del Reino Unido solamente, o bien de la población del Mar del Norte. Este proceso, que es posible por definición del término ‘especies’ en la CITES, fue utilizado, por recomendación de la Secretaría, con la caoba (*Swietenia macrophylla*) cuando por primera vez fue incluido en el Apéndice III. De haber seguido este proceso para el tiburón peregrino, le hubiera evitado a los demás países del área la obligación de emitir certificados de origen para cada embarque de aletas o partes de aleta.

Aunque la emisión de **certificados de origen** por aquellos países que no han solicitado la inclusión de la especie en el Apéndice III no requiere demostrar que no tendrá efectos perjudiciales, representa igualmente un significativo papeleo. Más allá de la sección considerada aquí, con arreglo a la Resolución Conf. 10.2, revisada por la CdP11, los certificados de origen deben ser emitidos por una Autoridad competente y contener una serie de datos enumerados en su sección V, que no difieren prácticamente de aquellos requeridos para permisos de exportación de especies incluidas en el Apéndice II.

La iniciativa del Reino Unido no solo puede interpretarse como un deseo de beneficiarse de la cooperación de las demás Partes para controlar el comercio de especímenes provenientes de su población nacional, objetivo este de una inclusión en el Apéndice III, sino que además, puede ser interpretada como una imposición de las medidas CITES sobre el comercio de los especímenes en todos los países del área, una imposición desaprobada por la CdP11 cuando rechazó la inclusión de esta especie en el Apéndice II. En principio, esto no debe afectar el comercio de las especies y su nivel de explotación. Aunque la iniciativa del Reino Unido, donde la especie ya está protegida, obliga a otras Partes a cumplir con un papeleo que no trae beneficios a la conservación. En la práctica, esto podría tener efectos perjudiciales para el comercio ya que algún país Parte podría implementar medidas más restrictivas, como solicitar permisos de importación o certificados de origen para aquellas aletas o partes de aleta que no provengan de aguas del Reino Unido.

Desdichadamente, nada puede impedir que otra Parte tome la misma iniciativa que el Reino Unido. Por supuesto, ese país Parte puede presentar una **reserva** a dicha inclusión, aunque ésta sólo tendrá efecto si la otra Parte en la transacción también ha presentado igual reserva (ver abajo).

Inquietudes Clave y Conclusiones

Ambos documentos de la FAO incluyen los mismos ítems de esta sección, aunque clasificados en diferente orden. Por supuesto, resumen la esencia de los documentos y a la vez omiten los temas señalados en esta presentación.. Por lo tanto, no hay razón de analizar cada ítem y repetir los mismos comentarios. Sin embargo, la siguiente conclusión merece algunos comentarios: "La actual flexibilidad de los criterios de la CITES, cuando interpretados desde sus directrices y definiciones, representan una figura importante y positiva. Solamente con la significativa modificación de la aplicación del Criterio C, los actuales criterios y directrices tienen la suficiente flexibilidad para permitir un enfoque razonable de cada propuesta de inclusión, siempre que se lleve a cabo un proceso de evaluación científicamente serio y transparente, y se tengan en cuenta las características únicas de cada caso".

Considerando el desarrollo histórico de la CITES desde su inicio, la presión ejercida por algunos gobiernos y ONGs para incluir los peces e invertebrados sujetos a explotación comercial a gran escala, podemos afirmar que la comunidad pesquera cometería un grave error si acepta esa inclusión y cree que las serias consecuencias de la interferencia de la CITES en sus actividades son infundadas. Esta comunidad debe estar muy atenta con el fin de impedir cualquier decisión que pueda ser difícil de corregir en instancias futuras. Esta conclusión se refiere exclusivamente a los criterios biológicos los que una vez más son necesarios para la inclusión de especies en el Apéndice I. De hecho, la principal inquietud debe radicar en la inclusión en el Apéndice II, donde el único alerta está ligada a las disposiciones sobre 'semejanza', y como citan los documentos de la FAO, se debería actuar con la correspondiente cautela. Esta no es realmente una especialidad de la CITES.

la comunidad pesquera cometería un grave error si acepta... y cree que las serias consecuencias de la interferencia de la CITES en sus actividades son infundadas. Esta comunidad debe estar muy atenta con el fin de impedir cualquier decisión que pueda ser difícil de corregir en instancias futuras.

Sugerencias para la Nueva Redacción de los Criterios Biológicos para la Inclusión de Especies en el Apéndice I de la CITES

Como mencionáramos repetidas veces, no es objeto de esta presentación tratar el aspecto de la comprensión del texto. Por lo tanto, no formularemos comentarios sobre una nueva redacción como propuesta en el Anexo 4 de la Circular de Pesquería de la FAO. No obstante, al final de ese Anexo se establece que no se propone ningún cambio en los **criterios sobre el comercio** o al Anexo 3 (de la Resolución Conf. 9.24). Los criterios sobre el comercio son aquellos incluidos en los Anexos 2a y 2b de la Resolución Conf. 9.24 relativos a la inclusión de especies en el Apéndice II, con arreglo al Artículo II, párrafo 2(a) y 2(b) respectivamente. Esto se podría interpretar como el reconocimiento por parte de la comunidad pesquera de que la flexibilidad de los criterios y su implementación racional por la Conferencia de las Partes en la CITES son suficientes salvaguardas para evitar inclusiones innecesarias. También, podría interpretarse que a través de la revisión de los criterios actuales se impedirían automáticamente las inclusiones innecesarias. Otro propósito de esta presentación es demostrar la certeza de esta segunda interpretación y alertar debidamente a la comunidad pesquera.

La Consulta Técnica de la FAO (Roma, 28 al 30 de junio de 2000)

Los antecedentes y propósito de esta Consulta se fueron expuestos en el discurso de apertura del Asistente del Director General del Departamento de Pesca de la FAO, el Sr. I. Nomura. La Consulta debía enfocar, en particular, sobre la evaluación de los criterios de la CITES con relación a las especies marinas bajo explotadas comercialmente, la propuesta para la nueva redacción de los criterios y el tema de las poblaciones y subpoblaciones. Además, se debía dar particular interés a las inquietudes clave y conclusiones enumeradas en los documentos de la FAO, aunque no hubo tiempo disponible para ese ejercicio que pudo haber sido importante.

Comentarios Previos

Los comentarios versados por cuatro Estados Miembros y dos ONGs sobre los documentos de la FAO fueron presentados por escrito a la Secretaría de la FAO antes de la Consulta y luego distribuidos. También fueron expuestos durante la reunión. No los repetiremos aquí, aunque debemos señalar algunos puntos.

Los Estados Unidos de América, quienes creen que la CITES puede ser una herramienta eficaz si asociada a otros mecanismos internacionales, en particular al ordenamiento de la pesca, considera que las inclusiones en la CITES no son ‘restricciones de comercio’ y que las inclusiones y ordenamiento funcional de la pesca son exclusivos. Los ejemplos utilizados (caracol reina y corales fósiles) no son especies que puedan entrar en la categoría de especies sujetas a la pesca a gran escala, aunque estén bajo niveles significativos de explotación y comercio. Los EE.UU. indicaron además que los documentos de la FAO no parecen enfocar primordialmente sobre los criterios de inclusión en el Apéndice I, mientras que ignoran la existencia del Apéndice II.

Noruega sostuvo que los criterios de la CITES no fueron establecidos ni son adecuados para tratar especies marinas bajo explotación comercial. Desde su perspectiva, el papel de la CITES sobre especies explotadas por la pesca en el mar es incierto, y que dichas especies pueden ser tratadas adecuadamente por organizaciones de ordenación de la pesca.

Japón lamentó que los documentos de la FAO fueran una revisión de los criterios biológicos y no

contuviesen una discusión sobre las obligaciones básicas del ordenamiento de los recursos pesqueros ni los alcances de la relación entre la CITES y la FAO y otras organizaciones internacionales de ordenamiento de la pesca. Japón tenía la sensación de que se debió discutir y aclarar el papel de la CITES sobre los recursos pesqueros, antes que la idoneidad de los criterios de la CITES.

La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) indicó que la FAO y la CITES son adecuados para cumplir un papel complementario en la conservación y uso sostenible de especies comercialmente explotadas. También manifestó que la CITES no es puramente un acuerdo de restrictivo del comercio, y que promueve el uso, en particular cuando se transfieren especies el Apéndice I al Apéndice II. Criticó el exagerado énfasis sobre las diferencias biológicas entre las especies acuáticas y terrestres, e indicó que los criterios biológicos para el Apéndice I distaban mucho de ser importantes para esta revisión de los criterios. El Apéndice II resulta mucho más relevante para especies acuáticas y la FAO debió enfocar con mayor atención este aspecto de los criterios.

Que la CITES sea o no un acuerdo creado para restringir el comercio de especies incluidas en sus Apéndices, es una cuestión que en dos de los ejemplos mencionados se respondió negativamente, al menos en lo que respecta al Apéndice II. En tanto que para el Apéndice I, no hay duda de que la CITES restringe el comercio internacional a transacciones sin fines comerciales, prohibiendo toda importación con fines primordialmente comerciales. Además, la interpretación dada por la Conferencia de las Partes la expresión 'fines primordialmente comerciales' es muy restrictiva [la expresión 'fines comerciales' debería ser definida por el país de importación de la manera más amplia posible de forma que toda transacción que no sea estrictamente 'no comercial' se considere 'comercial' (Resolución Conf. 5.10)].

Con respecto al Apéndice II, cabe señalar que la CITES es menos restrictiva del comercio de sus especies. No obstante, para muchas especies, en particular aquellas sujetas a comercio significativo, la Conferencia de las Partes o las Partes individualmente pueden imponer ciertas restricciones, por ejemplo, a través del establecimiento de cupos anuales de exportación. Como establece el Artículo IV, párrafo 3, "Cuando una Autoridad Científica determine que la exportación de especímenes de cualquiera de esas especies debe limitarse a fin de conservarla, a través de su hábitat, en un nivel consistente con su papel en los ecosistemas donde se halla y en un nivel suficientemente superior a aquel en el cual esa especie sería susceptible de inclusión en el Apéndice I, la Autoridad Científica comunicará a la Autoridad Administrativa competente las medidas apropiadas a tomarse, a fin de limitar la concesión de permisos de exportación para especímenes de dicha especie." De hecho, se puede cuestionar si el comercio de especies no necesitase ser restringida hasta cierto punto, lo que explicaría el propósito de la inclusión en los Apéndices de la CITES, a menos que se trate de especies 'similares'.

Afirmar además, como lo ha hecho la UICN, que la CITES en ciertas circunstancias promueve el uso, y para ilustrarlo hace referencia a la transferencia de una especie del Apéndice I al Apéndice II parece exagerado. En tales circunstancias, al menos para la mayoría de las escasas especies transferidas y sujetas a un comercio internacional de cierta importancia, hubiera resultado más apropiado indicar que la CITES tolera ciertas transacciones. Sin embargo, dicha tolerancia es a menudo rechazada para otras especies o poblaciones, incluyendo mamíferos marinos, en particular bajo el injustificado pretexto de que cualquier comercio legal promueve el comercio ilegal. La propia UICN hace recomendaciones en contra de algunas transferencias, al mismo tiempo que reconoce que la especie o población en cuestión no está amenazada y no cumple con los criterios de inclusión en el Apéndice I (ballenas).

La CITES no se opone al uso sostenible de las especies de fauna y flora silvestres, aunque la expresión

‘uso sostenible’ no aparece en el texto de la Convención. Sin embargo, la promoción y regulación del manejo sostenible y del comercio responsable de fauna y flora silvestre constituye una parte primordial del primer objetivo del Plan Estratégico para la Convención recientemente adoptado (CdP11, Gigiri, 2000). Esto no impide que algunas personas, organizaciones y Estados traten de utilizar la CITES para impedir al máximo el comercio internacional y uso sostenible de esos recursos, promoviendo la inclusión de nuevas especies, incluyendo especies marinas explotadas comercialmente, u oponiéndose a las transferencias del Apéndice I al Apéndice II, o supresión de especies de los Apéndices.

Finalmente, resulta interesante señalar que tanto los EE.UU como la UICN coinciden en opinar que el Apéndice II es de suma importancia, y que la FAO no lo ha examinado apropiadamente. Esta presentación no discute esa opinión.

Recomendaciones de la Consulta Técnica

La Consulta Técnica adoptó un informe y una serie de recomendaciones dirigidas a la 24ª Sesión del Comité de Pesca (COFI). Estas recomendaciones fueron separadas en dos categorías, las referidas a los criterios y aquellas referidas al proceso, y merecen mayor consideración y algunas remarcas.

1. Las primeras dos recomendaciones refieren a los criterios biológicos y son de índole técnica y científica. Por lo tanto, no se harán comentarios en esta presentación. No obstante, es necesario insistir en que los criterios deben ser revisados de manera que no permitan que los peces e invertebrados explotados comercialmente sean incluidos en el Apéndice I sin la debida justificación. Esto deberá incluir los acuerdos entre la FAO y las correspondientes OROPs.
2. Luego se recomienda conciliar el lenguaje utilizado para las especies, poblaciones y unidades poblacionales de la CITES, con el de la ciencia y ordenación de la comunidad pesquera. También debe esclarecerse si es o no es posible la conciliación, no solo a nivel del lenguaje sino también a nivel de la ordenación de la pesca. Este podría ser un aspecto fundamental de la relación entre la CITES y la comunidad pesquera si se desea lograr una cooperación fructífera y eficaz.

La siguiente recomendación manifiesta la necesidad de mejorar la comprensión acerca del fin de una inclusión en el Apéndice II, ya que hubo diferencias de opinión sobre sus efectos en relación con la reducción del riesgo de extinción y/o la promoción del uso sostenible. Estas diferencias no deben sorprendernos, ya que además existen dentro de la CITES. Ya dijimos que el texto de la Convención no utiliza la expresión ‘uso sostenible’. Su título refiere a especies amenazadas de extinción y en su preámbulo los Estados Contratantes reconocen que la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies contra la sobrexplotación por el comercio internacional. Además, el Artículo II establece que "el Apéndice II incluirá todas las especies que, si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación al menos que el comercio en especímenes de dichas especies esté sujeto a reglamentación estricta a fin de evitar utilización incompatible con su supervivencia". Entonces debemos decir que la CITES se refiere primero al riesgo de extinción. La CITES sin embargo no se opone a todo comercio, sino que permite aquel que no perjudicará la supervivencia de las especies en cuestión. Permitir el comercio no equivale a promoverlo. El primer objetivo del Plan Estratégico de la Convención adoptado por la CdP11 (ver más arriba) no habla sobre la promoción del ‘uso sostenible’ sino del ‘manejo sostenible’ de la fauna y flora

silvestres.

Las siguientes dos recomendaciones, que llaman a una revisión de los criterios de inclusión en el Apéndice II, en particular bajo el Artículo II, párrafo 2(a), que asegure su consistencia, claridad y practicidad, y problemas y soluciones potenciales con relación a dicha inclusión, demuestra que durante los debates la Consulta Técnica tomó mayor conciencia sobre el significado del Apéndice II. Sin embargo, también demuestra que los documentos considerados y el tiempo disponible para la Consulta, así como los términos de referencia, no eran los apropiados para tratar tales tareas.

5. La recomendación sobre la revisión de los criterios de inclusión en el Apéndice II, como ya mencionáramos, impone otra pregunta. ¿Es posible para la CITES elaborar y adoptar criterios que puedan considerar los problemas específicos ligados a las especies bajo explotación a gran escala y sujetas a un comercio internacional significativo bajo sus diversas formas, en particular especies que habitan además en aguas internacionales? En otras palabras, ¿Es posible adoptar criterios que impidan que dichas especies sean incluidas en el Apéndice II, a menos que esas inclusiones estén plenamente justificadas e implementadas? Por las razones expuestas en esta presentación parece extremadamente difícil, y hasta imposible, desarrollar criterios prácticos, aun si estos son claros y consistentes.

En el pasado, se comparaba el comercio de especies acuáticas explotadas comercialmente a gran escala con el comercio de maderas. Había cierta lógica en esta comparación, en particular en términos económicos, pero existen dos diferencias fundamentales. Por un lado, la madera es producida por especies de flora y, como explicáramos anteriormente, para plantas incluidas en el Apéndice II, se deben especificar las partes y derivados sujetas a control de la CITES. Para toda especie maderable incluida en el Apéndice II, los únicos especímenes a controlar su comercio son los troncos, astillas y chapas de madera, es decir solo materia prima. Como ya hemos visto, para especies animales esta selección es imposible, por lo tanto todos los especímenes deben estar sujetos a las disposiciones de la CITES, a menos que se admita que no son 'fácilmente identificables'. Por otra parte, las especies maderables son terrestres y habitan dentro de los límites territoriales de un determinado Estado. Por lo tanto, el control físico del comercio internacional y la concesión de la documentación necesaria es más fácil que para especímenes extraídos de aguas internacionales, o para los que a menudo están sujetos a control aduanero cuando son trasladadas desde las aguas jurisdiccionales del Estado en que fueron capturadas hacia el Estado de destino.

6. La última recomendación sobre los criterios solicita la revisión de los problemas y soluciones potenciales relacionados con la inclusión de recursos pesqueros en el Apéndice II, bajo el Artículo II, de manera de minimizar innecesarios impactos negativos en la industria y comunidades pesqueras. Esta presentación desea asistir en este ejercicio de extrema importancia. Creemos que se ha transitado por gran parte o casi todos los problemas, aunque faltaría proponer soluciones potenciales. ¿Cómo llevaría a cabo este ejercicio la COFI, a quien se le ha formulado esta recomendación? Una respuesta a esta pregunta podría encontrarse en la penúltima recomendación relacionada al proceso, donde se recomienda a la COFI establecer un Grupo de Trabajo en la FAO conformado por técnicos expertos, para tratar los problemas y soluciones potenciales relacionados con la inclusión de los recursos pesqueros en el Artículo II. La última recomendación sobre a los criterios refiere específicamente al párrafo 2(b) del Artículo II fue

suprimida antes de su adopción. Esta referencia, por razones desconocidas, fue mantenida en la penúltima recomendación referida al proceso. Por razones que explicáramos anteriormente sobre el problema de las partes y derivados, esta supresión es lamentable. Además, debido a que la COFI solo decidirá sobre la creación de un grupo de trabajo de técnicos expertos, no se llevará a cabo ninguna tarea antes de la próxima reunión de la COFI. Esto impone otra pregunta. ¿Cómo serán consideradas las conclusiones del grupo de trabajo, sabiendo que la COFI luego de su reunión en el 2001, no volverá a reunirse antes de la CdP12? Otra pregunta será, ¿Podría el Subcomité de Pesca Comercial de la COFI llevar a cabo dicha tarea durante su próxima reunión en febrero de 2002?.

7. La primera recomendación referida al proceso se refiere al refinado de los criterios, definiciones y directrices. Esta es una tarea científica y técnica de la cual esta presentación no hará comentarios. Cabe mencionar que dicha tarea es importante por su relación con las inclusiones en el Apéndice I.
8. La siguiente recomendación alienta la adhesión del sector nacional competente en pesquerías para la elaboración de propuestas de inclusión en la CITES de los recursos explotados por la pesca en el mar y en grandes masas de agua dulce. El tema es significativo, aunque nos preguntamos el por qué de esta recomendación. Podría significar que los participantes en la Consulta creen que la coordinación entre los organismos a cargo de la pesca y a cargo de la CITES en el ámbito nacional no son lo suficientemente eficaces. Esto se confirma en el informe de la Consulta donde fue señalada la falta de consistencia en los mandatos provistos por los respectivos gobiernos miembros en la CITES, FAO y organizaciones regionales de pesca. Efectivamente, las propuestas son presentadas por los Estados, supuestamente en beneficio del Estado en su totalidad y no de un determinado organismo gubernamental.

En remplazo de esta recomendación, o al menos complementándola, hubiera sido conveniente alentar la adhesión del sector nacional competente en pesquerías en los procesos de toma de decisiones de las Partes sobre las propuestas de enmienda presentadas por otras Partes y, donde corresponda, en la constitución de sus delegaciones ante la CITES cuando se traten propuestas u otros temas relacionados con los recursos marinos.

9. Bajo la siguiente recomendación, la COFI debió solicitar a la Secretaría de la FAO a que esta proponga mecanismos eficaces que contribuyan a la revisión de los criterios de la CITES y a la implementación de su Artículo XV relativo a consultaciones con la FAO, OROPs y Estados sobre propuestas de inclusión.

Como indicáramos anteriormente, el proceso de revisión de los criterios de la CITES ya ha comenzado. Un representante de la Secretaría de la FAO participó como experto externo en la reunión del Grupo de Trabajo sobre los Criterios realizada a principios de agosto, en Canberra, y deberá participar también en la reunión conjunta del Comité de Fauna y Flora que se realizará a principios de diciembre en West Virginia, EE.UU. Además, el informe preparado por el Grupo de Trabajo sobre los Criterios fue circulado el 31 de agosto por la Secretaría a todas las Partes en la CITES y organizaciones internacional relevantes, incluyendo la FAO y OROPs, quienes tendrán la oportunidad de formular sus comentarios y sugerencias antes del 15 de octubre. El informe, comentarios y sugerencias serán entonces considerados en la mencionada reunión de diciembre, donde la FAO (además de su representante en el GTC) y cualquier OROP que desee participar

como observador invitado (únicamente por solicitud del Presidente del Comité de Fauna). Las Partes serán nuevamente consultadas a principios de 2001, y la FAO y OROPs tendrán la posibilidad de asistir como observadores en la reunión del Comité Permanente que se deberá reunir a principios de 2002. En esta última, se presentará el informe final preparado por el Presidente del Comité Conjunto de Fauna y Flora, para ser tratado antes de su presentación en la CdP12, en el segundo semestre de ese año. La comunidad pesquera tendrá amplias posibilidades de hacer conocer su opinión, en el ámbito nacional e internacional, y de tratar de asegurar que los criterios revisados de la CITES sean aceptables.

La segunda parte de la recomendación, que trata el aporte de la FAO a la implementación del Artículo XV de la Convención, relativa a las consultas para la evaluación de las propuestas de inclusión, no es tan fácil de implementar como se presume. El período de tiempo que transcurre entre la comunicación de las propuestas de la FAO y organismos intergubernamentales que cumplen alguna función relacionada con la especie en cuestión y la fecha en la que las opiniones y datos provistos por estos organismos deben ser enviados a la Secretaría para ser comunicada a las Partes, es relativamente corto (alrededor de tres meses). Además, la Secretaría de la FAO no parece estar en condiciones de proveer algo más que la información que recibe, como sucede con las organizaciones intergubernamentales. Contrariamente a la Secretaría CITES, no se le permite formular recomendaciones propias a favor o en contra de propuestas como las de inclusión en los Apéndices de la CITES. El tema debe ser previamente discutido siguiendo las correspondientes instancias y los comentarios deben ser formalmente aprobados. Esto se ilustra con la respuesta del Departamento de Pesquería de la FAO a la Secretaría CITES sobre las tres especies de tiburones propuestas para su inclusión y consideradas por la CdP11. La respuesta consiste exclusivamente en las disposiciones contenidas en el sitio Internet de la FAO referidas a la especie en cuestión. En tales circunstancias, y considerando que la COFI solo se reúne cada dos años, parece difícil encontrar un mecanismo que permita a la Secretaría de la FAO ir más allá cuando consultada por la Secretaría CITES, excepto para solicitar a la CITES que no considere ninguna propuesta de inclusión de recursos pesqueros en los Apéndices antes que las mismas sean tratadas en la reunión de la COFI. Esto sería difícil de obtener. Del mismo modo, los observadores de la FAO no están en condiciones de formular recomendaciones durante las discusiones sobre las propuestas de enmienda en las reuniones de la Conferencia de las Partes en la CITES. Durante la CdP11, el observador de la FAO no se manifestó cuando se trataron las propuestas sobre tiburón.

La situación sería diferente para las OROPs, ya que pueden reunirse con mayor frecuencia, o tienen otras posibilidades para adoptar una posición. Sin embargo, durante la CdP11 hubo cierta preocupación, de la que algunas Partes y un observador hicieron eco, de que algunas organizaciones intergubernamentales, más allá de la FAO, no fueron consultadas por la Secretaría CITES bajo los términos del Artículo XV. En el informe de la reunión (Com. I. 11.13) la Secretaría no dio explicación alguna sobre esto, y durante Consulta Técnica la Secretaría confirmó que solo se consultó a la FAO. Por lo tanto, se debería establecer un mecanismo que asegure que todas las OROPs relevantes sean consultadas cuando se traten propuestas de especies que le conciernan. Si resulta difícil establecer comunicación directa porque la Secretaría CITES desconoce cuáles son los organismos competentes, el Departamento de Pesquería de la FAO podría servir de intermediario comunicando los pedidos de información y opinión a quién corresponda cuando la Secretaría CITES se lo solicite. Por otra parte, durante la CdP11, una OROP estaba en condiciones de oponerse claramente a la inclusión de las especies de tiburón en

el Apéndice I o II.

10. Entonces se recomienda llamar al Departamento de Pesquería de la FAO a que sirva como facilitador en el mejoramiento del diálogo y comunicaciones entre los Estados miembros, OROPs y CITES. Si menciona además que la FAO deberá agregar este tema en su agenda de la próxima reunión de las OROPs y la FAO, previa a la reunión de la COFI (febrero de 2001) e invitar a las CITES a participar de la misma. Ciertamente, esta sería una buena iniciativa que podría mejorar el entendimiento de las preocupaciones de cada una de las partes. No obstante, esto supone que la reunión estará adecuadamente preparada para que se discutan los temas y soluciones apropiadas (ver también a continuación).
11. Se manifiesta preocupación por el procedimiento de exclusión de especies. El ordenamiento de la pesca y el desarrollo de la acuicultura son procesos activos y los riesgos para el recurso puede variar debido a cambios ambientales, mejoras en los programas de manejo o programas de repoblamiento. Por lo que existe la necesidad de un mecanismo lo suficientemente objetivo, flexible y sensible para la inclusión y supresión. Este mecanismo de inclusión y supresión de los Apéndices de la CITES I y II existe y se describe en el Artículo XV de la Convención. No puede ser modificado sin una enmienda de su texto, lo que es casi imposible de obtener. Este mecanismo se completa con los criterios adoptados, y que aun deben ser revisados, por la Conferencia de las Partes en la Resolución Conf. 9.24. En principio, el mecanismo es flexible y sensible, debido a que se pueden adoptar cambios en los Apéndices no solo durante las reuniones de la Conferencia de las Partes, sino también entre las reuniones a través de un proceso de correspondencia.

En la práctica, las cosas no son tan fáciles, flexibles o sensibles como debieran, en particular con respecto a la supresión o transferencia del Apéndice I al Apéndice II. Con respecto al proceso de correspondencia, que ha sido utilizado varias veces con o sin éxito, podemos señalar lo siguiente. Si se requiere adoptar urgentemente una enmienda y si parece no suscitar objeciones, el proceso de correspondencia puede funcionar. Así sucedió en el pasado, con la inclusión del panda gigante en el Apéndice I cuando dos pieles de contrabando fueron descubiertas en Hong Kong, demostrando que la especie estaba bajo comercio internacional. Sin embargo, si la propuesta es controvertida, con la simple objeción de una de las Partes la propuesta debe ser sometida a una votación postal. La votación es válida solo si la Secretaría recibe al menos la mitad de los votos de todas las Partes. El plazo para esta votación es relativamente corto y no todas las Partes, cualquiera sea el motivo, pueden en tan corto período decidir su voto. En ausencia de quórum, la propuesta se tratará en la siguiente reunión de la Conferencia de las Partes. Para el proceso de correspondencia se requiere las dos terceras partes de la mayoría por voto afirmativo o negativo. En la historia de la CITES, solo una pocas enmiendas fueron adoptadas sin objeción, otras propuestas fueron retiradas porque se recibieron objeciones y se impidió la votación, y una propuesta sometida a votación sin alcanzar el quórum necesario.

Como dijéramos al principio, por buenos que sean los criterios, no se podrá evitar la utilización abierta, preferiblemente no, de argumentos comerciales o científicos para decidir sobre una propuesta. A menudo se acude a las medidas cautelares, a veces excesivamente, cuando se tratan supresiones o transferencias del Apéndice I al Apéndice II. Por lo tanto, es difícil garantizar objetividad, en particular sobre especies de valor y potencialmente comerciales.

12. La penúltima recomendación referida al establecimiento de un grupo de trabajo de técnicos expertos ha sido examinada en el punto 6.. No es necesario reiterar lo que allí se menciona. Sin embargo, se podría instruir al grupo a que examine además bajo qué condiciones puede o debe ser recomendada la inclusión de especies o existencias pesqueras en los Apéndices de la CITES, en particular en el Apéndice II. Esto podría realizarse utilizando los **criterios V** descritos en la Circular de Pesquería No. 954, así como otros potenciales criterios. Por supuesto, esto extendería los términos de referencia del grupo de trabajo y tendría escasa relación con el tema de ‘especies similares’ necesarios para tratar la recomendación.
13. Parecería apropiado revisar el texto del Anexo 4 referido a las medidas cautelares, para reflejar los avances en la comprensión de la implementación de estos en la conservación, en particular de los recursos explotados por la pesca en el mar y en grandes masas de agua dulce, así como los progresos en pesquerías propuestos en la última recomendación de la COFI, a pesar de algunas oposiciones. Debemos aclarar que la inclusión en los Apéndices de la CITES, ya sea en el Apéndice I o Apéndice II por diferentes razones, no necesariamente representa el mayor beneficio para la especie en cuestión.

Otros Temas Que Pueden o No Haber Sido Tratados en la Consulta Técnica

1. La Resolución Conf. 9.24, bajo revisión de la CITES y la FAO, está compuesta por una Resolución central y seis Anexos, incluido uno (el Anexo 2) que a su vez está dividido en dos (Anexos 2a y 2b). Los documentos preparados por la FAO y examinados por la Consulta Técnica tratan exclusivamente los Anexos referidos a los criterios y condiciones para la enmienda de los Apéndices I y II de la CITES. Sin embargo, el proceso de revisión conducido por la CITES debe cubrir supuestamente la totalidad del texto de la Resolución. Por lo tanto, sería útil examinar la Resolución central para constatar si es necesario introducir cambios que se adecuen a los requisitos y preocupaciones del sector pesquero. Esto podría aplicarse además al Anexo 6, que provee el formato para las propuestas de enmienda a los Apéndices.

Cabe señalar el contenido de cuatro párrafos del preámbulo. Primero, la Conferencia de las Partes reconoce que las propuestas de enmienda deben ser sometida a consulta entre los Países del área de distribución, incluyendo los organismos intergubernamentales relacionados con la especie en cuestión. En el texto de la Convención, la consulta con organismos intergubernamentales solo es requerida para especies marinas. Segundo, la Conferencia señala la competencia de determinados organismos intergubernamentales relacionados al manejo de especies marinas. Esto complementa el párrafo anterior y se encuentra alineado con el texto de la Convención. Tercero, la Conferencia recuerda que todo comercio internacional de especies de fauna y flora silvestres está bajo la competencia de la CITES. Esto ha sido mencionado en la introducción de esta presentación. Sin embargo, esto no significa que todas las especies, aun si cumplen con los criterios de inclusión en el Apéndice I o II, deben ser automáticamente incluidas. En particular, cuando se trata de recursos marinos, donde la CITES no parece ser el instrumento más apropiado para asegurar la conservación y uso sostenible de las especies que los conforman. También se ha sugerido que esto quede establecido en el preámbulo de la Resolución. Esto fue propuesto, hasta cierto punto por el Grupo de Trabajo sobre los Criterios CITES en su informe: "Las Partes deberán evitar la inclusión en el Apéndice II de aquellas especies, bajo el comercio internacional, que estén administradas de manera tal que los riesgos sean despreciables, y que en el mediano plazo la especie no califique para su inclusión en el

Apéndice II con arreglo al Anexo 2a de esta Resolución". Cuarto, la Conferencia reconoce la virtud de las medidas cautelares, en casos de incertidumbre, cuando las Partes la aplican en el mejor interés de la conservación de la especie en cuestión. Vale la pena señalar, y tal como dijéramos con respecto a la última recomendación de la Consulta Técnica de la COFI, que esto no significa necesariamente que la especie en cuestión debe ser incluida en los Apéndices de la CITES.

En la parte operativa de la Resolución, la Conferencia de las Partes resuelve en el mismo sentido que en el último párrafo del preámbulo, nuevamente sin indicar que las medidas cautelares no necesariamente implican mayores restricciones. De hecho, la Resolución no deja entender que existe el manejo adaptativo, noción que no debe ser ignorada. En dos de los tres párrafos siguientes, la Conferencia resuelve que toda especie que no está o podría estar afectada por el comercio deberá ser incluida en el Apéndice I si cumple al menos con uno de los criterios del Anexo 1, o que toda especie que cumpla con los criterios de inclusión en el Apéndice II ya inscrita en la lista del Anexo 2^a, deberá ser incluida en ese Apéndice con arreglo al Artículo II, párrafo 2(a). Entonces se elabora una Resolución similar para la inclusión en el Apéndice II bajo el Artículo II, párrafo 2(b). No se contempla ninguna excepción, por ejemplo, para especies administradas por organismos intergubernamentales.

En el párrafo e) se hace referencia a la inclusión dividida relacionada a los criterios del Anexo 3. El párrafo f) trata sobre especies cuyos especímenes bajo comercio han sido criados en cautiverio. Si no hubiera probabilidad de comercio en especímenes de origen silvestre, no deberían ser incluidos en los Apéndices. Por supuesto, esto no se aplica a especies provenientes de la acuicultura los que no han sido específicamente mencionados en la Resolución Conf. 9.24. No obstante, en el Anexo 6, bajo Utilización y Comercio, y bajo Medidas para el Ordenamiento, el proponente debería proveer detalles sobre las operaciones comerciales de la cría en cautiverio y programas para la gestión de poblaciones de las especies en cuestión respectivamente, donde pueden existir operaciones de acuicultura que no estén especificadas. Considerando el actual desarrollo de esta última, debería haberse tratado de manera más específica.

Además, la Conferencia de las Partes resuelve que la opinión de las organizaciones intergubernamentales competentes en el manejo de las especies concernidas debe ser tomada en cuenta. Esto supone que se conocen estas opiniones. Como ya hemos visto en el punto 9. de la sección anterior de esta presentación, ni la FAO ni otra organización presentaron su opinión acerca de las propuestas de tiburón antes de la CdP11, sea porque no fueron consultadas o no estaban en posición de proveer mayores datos. Esta Resolución debiera ser reforzada para organizaciones que tratan especies marinas, ya que son las únicas a las que la Secretaría CITES tiene la obligación de consultar para obtener dicha opinión, según el texto de la Convención. No obstante, es tarea de estas organizaciones asegurar que sus opiniones sean claramente expuestas antes y durante la Conferencia de las Partes.

Con respecto al Anexo 6, no haremos más comentarios que los hasta ahora formulados. No obstante, sería útil que los expertos en pesquerías identifiquen posibles temas de inquietud, tanto sobre lo escrito como lo que no lo ha sido. Por ejemplo, este Anexo no hace referencia específica alguna a especies que habitan en aguas internacionales.

2. Algunas delegaciones durante la Consulta Técnica señalaron que la revisión no debe limitarse a

los criterios biológicos, sino que debe incluir los aspectos sociales y económicos de la pesquería. Dichos aspectos fueron parcialmente considerados en la Circular de Pesquerías No. 954, enfatizando los riesgos sobre falsas alarmas o ausencias originadas por criterios inadecuados y problemas potenciales derivados de la inclusión de especies ‘similares’. La conclusión de la sección sobre Poblaciones y Subpoblaciones, que repetimos en esta presentación, es muy clara en este sentido.

La necesidad de considerar los aspectos económicos y sociales de la pesquería es de capital importancia. Aunque parece difícil incorporarlas dentro de los criterios de enmienda de los Apéndices I y II. Deberán ser utilizados separadamente para prevenir inclusiones injustificadas o que en última instancia no lo necesitan. Esto debería ser seriamente considerado por la COFI y las OROPs antes y durante la negociación por la cooperación con la CITES.

La necesidad de considerar los aspectos económicos y sociales de la pesquería es de capital importancia. Aunque parece difícil incorporarlas dentro de los criterios de enmienda de los Apéndices I y II. Deberán ser utilizados separadamente para prevenir inclusiones injustificadas o que en última instancia no lo necesitan. Esto debería ser seriamente considerado por la COFI y las OROPs antes y durante la negociación por la cooperación con la CITES.

3. Como ya indicamos en el punto 10., la necesidad de diálogo y comunicación entre la FAO, las OROPs y la CITES ha sido objeto de una recomendación de la Consulta Técnica. Varias delegaciones sugirieron algunos debates para explorar la relación entre ellas, incluyendo cómo la CITES debería complementar los esfuerzos de la FAO para la implementación del Código de Conducta sobre la Pesca Responsable y los Planes de Acción Internacionales. El establecimiento de dicha relación, como venimos señalando, es de gran importancia para evitar acciones de una parte que puedan ir en detrimento de la otra. Mientras el comercio, incluyendo el comercio internacional, pueda significar un factor de riesgo, deben ser tratados y tenidos en cuenta otros factores. La CITES trata solamente el comercio internacional y no debiera ignorar aquellas instituciones que tratan otros factores. La CITES no debe interferir en las actividades de los organismos directos y fundamentalmente involucrados sin su acuerdo previo, a menos que resulte obvio que dicha interferencia parezca absolutamente justificada.

Esto no significa que la CITES deba estar sujeta a las decisiones tomadas por otros organismos, o viceversa, como sucede con la Comisión Ballenera Internacional. Bajo el pretexto de que la CBI ha impuesto una moratoria sobre toda captura de ballenas con fines comerciales, la Conferencia de las Partes en la CITES rechaza la transferencia de especies o poblaciones del Apéndice I al Apéndice II, aunque es evidente que no cumplen con los criterios para su inclusión en el Apéndice I. No existe razón alguna para que una organización integrada por más de 150 países miembros deba seguir las decisiones de otra organización con no más de 40 países miembros. Hasta el presente, la situación entre la FAO y las OROPs no es comparable con aquella de la CBI. Evidentemente, aquellos que han logrado cambiar las políticas de la CBI y atando las decisiones de la CITES, intentan los mismos objetivos utilizando la CITES en la pesquería. Sumado a esto, un grupo significativo de gente, que quizás no se oponga al uso sostenible de los recursos naturales pero está preocupado por la situación actual de la pesquería, cree que la CITES podría contribuir con soluciones para este problema. No obstante, no toman en cuenta los nuevos problemas que generarían las inclusiones en la CITES.

Esto no significa que, bajo condiciones específicas, la CITES no juegue un papel positivo en la conservación de los recursos marinos, como ha quedado demostrado con algunos de estos recursos. Además, la CITES puede generar incentivos, como sucedió cuando se propuso la inclusión del atún de aleta azul del Atlántico en 1992. La CICA ha tenido que tomar medidas más conservadoras para prevenir nuevas propuestas y la eventual inclusión de la especie en los Apéndices de la CITES.

El establecimiento y fortalecimiento del diálogo son vitales. Quizás más importante que la revisión misma de los criterios. Resulta necesario, sin embargo, que la comunidad pesquera defina previamente su posición y determine qué es aceptable o no.

El establecimiento y fortalecimiento del diálogo son vitales. Quizás más importante que la revisión misma de los criterios. Resulta necesario, sin embargo, que la comunidad pesquera defina previamente su posición y determine qué es aceptable o no.

En esta presentación nos hemos referido en dos ocasiones a las **medidas internas más estrictas** que pueden adoptar las Partes con arreglo al Artículo XIV, párrafo 1, de la Convención. Bajo ese Artículo, las Partes tienen derecho a adoptar medidas internas más estrictas que las provistas por la Convención con respecto a las condiciones para el comercio, extracción, posesión o transporte de especímenes de especies incluidas en los Apéndices, o su completa prohibición. Gran cantidad de países Partes, que en general son los principales importadores, han adoptado medidas internas más estrictas, y podrían implementar las mismas a los recursos marinos que se incluyan en los Apéndices de la CITES. Una serie de Resoluciones y Decisiones de la Conferencia de las Partes en la CITES, que no son obligatorias para las Partes a menos que sus disposiciones estén incluidas en su legislación nacional, podrían ser consideradas como medidas más estrictas o exigen la implementación de medidas internas más estrictas.

Además, es en referencia a este Artículo que la Conferencia de las Partes y el Comité Permanente de la CITES ha recomendado a las Partes aplicar sanciones contra otros países Parte y no Parte, incluyendo la prohibición del comercio de especies CITES.

La Resolución que reemplazará a la Resolución Conf. 8.9 sobre el Comercio de animales extraídos del medio silvestre (documento Doc.11.41.2 Anexo 1), instruye al Comité de Fauna, en colaboración con la Secretaría, a que revise la información biológica, de comercio y cualquier otra de relevancia sobre las especies del Apéndice II, para identificar problemas con el objeto de asegurar la implementación del Artículo IV, párrafo 2(a), 3 y 6(a), y formular las recomendaciones donde corresponda. Las recomendaciones primordiales incluyen, por ejemplo, procedimientos administrativos, cupos específicos, cupos cero o restricciones provisionales de exportación. Las recomendaciones secundarias incluyen, por ejemplo, estudios de campo o evaluación de riesgos en determinadas poblaciones u otros factores relevantes, incluyendo el comercio ilegal, destrucción de hábitat, consumo interno y otros, dirigidas a proveer la información necesaria a las Autoridades Científicas para dictaminar sobre efectos perjudiciales. Ante la falta de cumplimiento de las disposiciones de una Resolución por una Parte, la Secretaría tendrá que recomendar al Comité Permanente a que este recomiende a su vez a todas las Partes a tomar medidas estrictas contra aquella Parte, incluyendo la debida suspensión del comercio de la

especie en cuestión. Esta Resolución, conocida como la Resolución sobre el comercio significativo, aunque no mencione el Artículo XIV, párrafo 1, está directamente ligada a este, llamando la adopción de ‘medidas internas más estrictas’, en particular cuando se recomienda la suspensión del comercio. Esta Resolución resulta de especial interés para la comunidad pesquera, ya que las especies de peces e invertebradas explotadas comercialmente estarían incluidos en el Apéndice II. Por lo tanto, la comunidad pesquera debe estar alertada de las potenciales implicancias que esto conlleva.

5. El Artículo XXIII de la CITES establece que todo Estado, cuando deposita su instrumento de adhesión, ratificación, aceptación o aprobación, o de acceso a la Convención, tiene el derecho de **formular una reserva** sobre cualquier especie incluida en los Apéndices I, II o III. Las Partes también pueden formular una reserva cuando una enmienda en Apéndice I o II ha sido adoptada pero solo dentro del período de 90 días que transcurren entre la fecha de adopción y la de entrada en vigor (Artículo XV, párrafo 3). Para especies en el Apéndice III, no existen plazos para formular reservas (Artículo XV, párrafo 2). En tanto la Parte en cuestión no retire la reserva, debe ser considerada como un Estado, y no una Parte en la Convención, ante una transacción de la especie cubierta por esa reserva.

En consecuencia, si una Parte está en desacuerdo con la inclusión de una especie en los Apéndices de la CITES, tiene la posibilidad de no implementar las disposiciones de la CITES para las transacciones de esa especie a través de la formulación de una reserva. Sin embargo, si desea realizar una transacción de especímenes de una especie por la que ha formulado una reserva con un país que no ha formulado una reserva similar, tendrá que cumplir con los requisitos de la Resolución Conf. 9.5 sobre el comercio con Estados no Partes en la Convención. Además, el país Parte que ha formulado una reserva puede comerciar libremente con otra Parte que ha formulado la misma reserva o con países no Partes.

Con respecto a las inclusiones en los Apéndices I y II, las reservas constituyen una medida de última instancia y generalmente de efecto limitado. Resulta más eficaz prevenir una inclusión que formular una reserva una vez que la inclusión ha sido adoptada. Para especies del Apéndice III, que son decisiones unilaterales impuestas a las demás Partes para que se implementen disposiciones que estos últimos podrían considerar inútiles o contraproducentes, las reservas son más eficaces, en particular para países importadores o países del área que no han solicitado su inclusión.

La Secretaría CITES mantiene una lista actualizada de estas reservas.

6. Durante la Consulta Técnica se sugirió que el empleo de ‘**cupos**’ en la CITES podría beneficiarse de la experiencia sobre los diversos cupos que se utilizan en el moderno manejo adaptativo de la pesca. Vale la pena describir el significado del establecimiento de cupos para la CITES, ya sea por la Conferencia de las Partes o individualmente por las Partes. En el caso de la CITES, los cupos se fijan para determinar la cantidad máxima de especímenes de una especie que pueden ser exportados en un año. Bajo ninguna circunstancia, el término ‘cupo’ ha sido utilizado en la CITES para determinar un porcentaje o porción de una cantidad de especímenes de una especie, aunque esto pueda ser necesario para especímenes de especies que habitan aguas internacionales, dividiendo en cantidades globales o cantidades entre diversos países. Los cupos establecidos por la Conferencia de las Partes se asientan en anotaciones en las listas de especies incluidas y

constituye una parte integral de esa lista, o se describen en Resoluciones específicas. Estos cupos solo pueden ser modificados por la Conferencia de las Partes sobre la base de propuestas de enmienda a los Apéndices I y II, o de propuestas de enmienda a esas Resoluciones específicas. Cualquier país Parte podrá informar a otro país Parte, a través de la Secretaría, sobre los cupos que haya establecido como una medida de gestión, para cualquier especie incluida en los Apéndices de la CITES que habiten su territorio. No es obligación, pero puede indicar sobre cada permiso de exportación referido a la especie en cuestión, la cantidad de especímenes ya exportados y cupo remanente.

Conclusiones

La primera conclusión de esta presentación debiera ser que la CITES no es, salvo bajo muy específicas circunstancias, un instrumento adecuado para el ordenamiento de las especies marinas comercialmente explotadas, en particular aquellas que están sujetas a pesca a gran escala, ni para promover su utilización sostenible. Reconocemos plenamente la necesidad de dicho ordenamiento y utilización sostenible, pero esto debe ser llevado a cabo por organizaciones competentes tales como la FAO y las OROP, quienes tienen la posibilidad de sugerir o solicitar en cualquier momento la participación de la CITES si lo consideran necesario.

Con respecto a la decisión de realizar un examen de la idoneidad de los criterios de la CITES para la inclusión de especies acuáticas explotadas comercialmente, la COFI ha reconocido implícitamente que estas especies pueden caer bajo la competencia de la CITES. Por lo tanto, resulta importante que la FAO y demás instituciones involucradas en el manejo y conservación de especies marinas pongan sus mejores esfuerzos para asegurar la adopción de criterios CITES que les sean aceptables. Esta debiera ser tarea de los científicos y expertos técnicos, y no se ha tratado en esta presentación. La acción queda iniciada desde la elaboración de la Circular de Pesquerías No. 954 y continúa con la Consulta Técnica. La participación de un técnico de la FAO en el Grupo de Trabajo sobre los Criterios de la CITES es también parte de este ejercicio, y se espera que la FAO, OROPs, sus Estados Miembros, la industria pesquera y ONGs relevantes también contribuyan enviando sus comentarios a la Secretaría CITES ahora que el informe del Grupo de Trabajo sobre los Criterios de la CITES y la propuesta sobre los nuevos criterios están siendo circulados.

No obstante, esto no es suficiente ya que resulta difícil creer que los criterios, por buenos que sean, podrán siempre impedir la inclusión de especies en los Apéndices de la CITES contra la voluntad de la comunidad pesquera. Para garantizar esto, se debe continuar trabajando con miras a la 12ª reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES, donde se deberán adoptar los criterios revisados y donde podrá proponerse la inclusión de los recursos marinos en los Apéndices de la CITES. Considerando que la CdP12 se llevaría a cabo en la segunda mitad del 2002, no queda mucho tiempo. Además, la única reunión de la COFI antes de la CdP12 tendrá lugar en febrero de 2001, lo que tampoco facilita la adopción de decisiones significativas para el futuro de la relación entre la FAO, los organismos pesqueros y la CITES. Por lo tanto, las siguientes acciones, algunas de las cuales son recomendaciones de la Consulta Técnica hacia la COFI, aparecen como necesarias:

Contribuir a la adopción de los criterios biológicos, definiciones y directrices sobre el Apéndice I de la CITES que pueda prevenir la inclusión en ese Apéndice de especies (incluyendo existencias) aun si momentáneamente están siendo sobreexplotadas pero no amenazadas.

Contribuir con la adopción de criterios, definiciones y directrices sobre el Apéndice II de la CITES que puedan prevenir la inclusión en ese Apéndice de especies (incluyendo existencias) simplemente porque están sujetas a comercio internacional o por problemas de semejanza.

Contribuir a la revisión de otras secciones de la Resolución Conf. 9.24, incluyendo medidas cautelares, para asegurar que no contradicen, y toman en cuenta, los intereses de la comunidad pesquera.

Reexaminar los problemas relacionados con la inclusión de recursos pesqueros en los Apéndices I, II o III. Esta debiera ser una de las tareas del Grupo de Trabajo de Técnicos Expertos recomendado por la Consulta Técnica. Esta presentación podría facilitar dicha revisión.

Proponer soluciones a los problemas identificados, utilizando o no los criterios, y buscar una alternativa más conveniente para la inclusión de especies (o existencias) en los Apéndices de la CITES.

Determinar las circunstancias o condiciones que podrían justificar la inclusión de recursos marinos en los Apéndices de la CITES como una herramienta complementaria del ordenamiento, para asegurar su conservación y uso sostenible (por ejemplo, basándose en los criterios de las tres V descritos en la Circular de Pesquerías No. 954).

Preparar un protocolo de acuerdo, o documento similar, que defina la relación entre la FAO y/o OROPs y CITES, con el objeto de, entre otros, prevenir la inclusión de los recursos marinos en los Apéndices de la CITES contra el interés y voluntad de la comunidad pesquera.

Desarrollar mecanismos, u otros métodos, que aseguren la coordinación entre las pesquerías y las autoridades CITES, el ámbito nacional, para la elaboración de propuestas de enmienda a los Apéndices de la CITES, para el análisis y toma de decisiones sobre propuestas de enmienda presentadas por otras Partes, y para la constitución de las delegaciones nacionales en las reuniones de la CITES.

Desarrollar un mecanismo que asegure que la FAO y OROPs sean adecuadamente informadas sobre las propuestas de enmienda a los Apéndices de la CITES relevantes, con arreglo al Artículo XV de la Convención, y que tengan la autoridad y posibilidad de formular sus opiniones y recomendaciones a la Secretaría CITES y durante las reuniones de la Conferencia de las Partes, y que ellas mismas puedan exponerlas.

Último en orden, pero no en importancia, realizar todos los esfuerzos necesarios para asegurar que los recursos marinos sean debidamente administrados y utilizados sosteniblemente para evitar la utilización del mal manejo como un pretexto para la inclusión de dichos recursos en los Apéndices de la CITES.

Lausana, 31 de agosto de 2000