

Desenredando la red de “capturas incidentales” en las pesquerías comerciales de tiburones:

La interacción entre el derecho pesquero internacional y la CITES

Valentin Schatz, Junior Professor of Public Law and European Law, Faculty of Sustainability, Leuphana University of Luneburg, valentin@schatz@leuphana.de

Daniel Kachelriess, Independent Expert on Oceans, Fisheries and Wildlife Law and Policy, daniel.kachelriess@protonmail.com

<https://www.sharkproject.org/media/cgweqho/legal-opinion-sharks-fisheries-law-cites.pdf>

Resumen Ejecutivo

A nivel mundial, las poblaciones de tiburones oceánicos están en rápido declive, y el sector pesquero constituye el principal contribuyente a esta crisis ecológica, como resultado de un "aumento de 18 veces en la presión pesquera relativa" desde la década de 1970.^[1]

Esta opinión jurídica examina las obligaciones de los Estados en virtud del derecho pesquero internacional y la CITES en relación con los tiburones oceánicos capturados en OROP atuneras, específicamente la CIAT (Comisión Interamericana del Atún Tropical), la CICAA (Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico), la CAOI (Comisión del Atún del Océano Índico) y WCPFC (Comisión de Pesca del Pacífico Central y Occidental).

El dictamen se centra en los tiburones cuya retención y desembarque tienen un valor comercial significativo para las pesquerías = tiburones explotados comercialmente (incluidos el tiburón azul y el marrajo dientuso).

[1] Nathan Pacoureau and others, 'Half a century of global decline in oceanic sharks and rays' (2021) 589 (7843) Nature 567; Nicholas K Dulvy and others, 'Overfishing drives over one-third of all sharks and rays toward a global extinction crisis' (2021) 31(21) Current Biology 4773.e8.



SHARKPROJECT



GALLIFREY
FOUNDATION

Regulación de los tiburones explotados comercialmente según el derecho pesquero internacional

- Si bien los tiburones a menudo se consideran captura incidental no deseada, las capturas selectivas e incidentales de varias especies de tiburones se retienen en las pesquerías de peces epipelágicos como el atún debido a su considerable valor comercial (tiburones explotados comercialmente).
- Las recientes evaluaciones de stock de marrajo dientuso (2019) y tintorera (2023) en ICCAT demuestran el terrible estado de estos tiburones explotados comercialmente en el Atlántico, donde las poblaciones de marrajo dientuso en el Atlántico norte y sur están con una probabilidad de sobrepesca del 90 % en el Norte y muy probablemente también en el Sur, mientras que la sobrepesca continúa en ambas partes. Se supone que la biomasa reproductora de la tintorera, aunque se sabe que es menos susceptible a la sobrepesca que otros tiburones oceánicos, se ha reducido a la mitad en los últimos 50 años debido a la presión pesquera y a la ausencia de medidas de gestión eficaces.
- Si bien se reconoce ampliamente que las estrategias integrales de captura son esenciales para la gestión sostenible del atún y otras especies objetivo, hasta el momento no se han desarrollado estrategias de captura o incluso reglas de control de captura para tiburones en ninguna de las cuatro grandes OROP atuneras.
- La CONVEMAR (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar) y el UNFSA (Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces) contienen diferentes conjuntos de obligaciones con respecto a las "poblaciones objetivo" (o "especies capturadas"), por un lado, y las "poblaciones no objetivo", por el otro. Mientras que las poblaciones objetivo requieren CMM (Medidas de Conservación y Gestión) "para garantizar la sostenibilidad a largo plazo [...] y promover el objetivo de su utilización óptima", las especies no objetivo sólo requieren CMM "con miras a mantener o restaurar las poblaciones de dichas especies". por encima de niveles en los que su reproducción puede verse seriamente amenazada" (ver Artículo 5 UNFSA).[2]
- Sin embargo, los tiburones explotados comercialmente, como el tiburón azul y el marrajo dientuso, se encuentran en una posición inusual ya que no son capturas no deseadas ("no deberían haber sido capturadas") en pesquerías de atún de múltiples especies, sino un componente muy valioso de la captura de palangre. buques.

[2] F. Dent and S. Clarke. 'State of the Global Market for Shark Products (FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper vol 196. FAO 2015)

Regulación de los tiburones explotados comercialmente en las OROP-t

La capacidad de las OROP para regular la pesca incidental o dirigida a tiburones depende de si los tiburones entran dentro de su competencia. A este respecto, aunque existen diferencias entre la WCPFC, la CIAT, la CICA y la CAO, todas estas OROP tienen competencia para regular los tiburones capturados en pesquerías mixtas dirigidas a túnidos o especies afines dentro de su mandato. En el caso de IOTC e ICCAT, esto está implícitamente reconocido en su práctica (MMC relacionadas con tiburones capturados comercialmente).

Los Estados, a través de las OROP-t, aún no han cumplido completamente su responsabilidad de regular los tiburones explotados comercialmente que son objetivo de la pesca de túnidos y especies afines, mediante la adopción de medidas de gestión adecuadas:

- La CIAT y la WCPFC no han adoptado ningún TAC ni límite de retención para los tiburones hasta el momento, mientras que la CIAT ha introducido límites de captura para el tiburón sedoso aplicables a los buques palangreros de "un máximo del 20% de la captura total por viaje de pesca en peso".
 - En 2018, la IOTC adoptó una CMM según la cual la IOTC tiene la tarea de considerar CMM para la tintorera, que podría incluir un "límite de captura para cada CPC". Una propuesta presentada por Maldivas y copatrocinada por otros seis miembros de la IOTC en 2023 contenía disposiciones que mencionaban explícitamente la posibilidad de establecer límites de captura para los "tiburones capturados con fines comerciales", incluida la tintorera, que por poco no logró llegar a un consenso.
 - ICCAT ha asignado cuota para el marrajo dientuso en el Atlántico norte, si la mortalidad por pesca total permanece por debajo del nivel acordado que proyecta la recuperación del stock dentro de un marco de tiempo definido y con una probabilidad acordada. Para el marrajo dientuso del Atlántico sur, ICCAT ha introducido "derechos de retención máximos" para cada CPC, que equivalen a un derecho de retención total. Además, ICCAT ha establecido un TAC (captura total admisible) global para la tintorera del Atlántico sur y un TAC combinado con una asignación de cuotas a CPC individuales para la tintorera del Atlántico norte.
-
- Sin embargo, tales medidas limitan la retención –pero no necesariamente la mortalidad– de las especies de tiburones relevantes porque la pesquería mixta no se cierra cuando se alcanza el límite de captura. En otras palabras, tales medidas no transforman a los tiburones explotados comercialmente en "especies estranguladoras".
 - Por lo tanto, hasta la fecha ninguna de las OROP-t ha desarrollado y adoptado estrategias integrales de captura para tiburones objetivo comercial que incluyan reglas de control de captura (HCR); límites de mortalidad total asignados; planes de reconstrucción y evaluaciones de estrategias de gestión (EEO) tal como los adoptan comúnmente las OROP-t para otras especies explotadas comercialmente.

La opinión concluye que los Estados, a través de las OROP atuneras,

aún no han cumplido completamente sus obligaciones bajo el UNFSA de regular los tiburones explotados comercialmente que son objetivo de la pesca de túnidos y especies afines, mediante la adopción de medidas de gestión adecuadas.

- La CIAT, la IOTC y la WCPFC hasta ahora sólo han adoptado medidas relativas a cuestiones específicamente relevantes para especies de tiburones no objetivo.
- ICCAT al menos ha comenzado a adoptar límites de captura, asignaciones de cuotas y planes de reconstrucción para algunas, pero no para todas, las especies de tiburones explotadas comercialmente.
- todas las OROP carecen de estrategias de captura integrales y reglas sólidas de control de captura para los tiburones explotados comercialmente.

Regulación de tiburones explotados comercialmente según la CITES

El objetivo y finalidad de la CITES es la "protección de determinadas especies de fauna y flora silvestres contra la sobreexplotación mediante el comercio internacional". El Apéndice II contiene especies que no necesariamente están actualmente amenazadas de extinción, pero que pueden estarlo a menos que su comercio internacional esté sujeto a una regulación estricta.

La CITES tiene criterios de inclusión específicos para "especies acuáticas explotadas comercialmente" respecto de los cuales se han evaluado las propuestas para incluir tiburones.

- Las Partes han mostrado una confianza cada vez mayor en el papel de la CITES para la conservación y gestión de los tiburones. La CoP19 de la CITES (noviembre de 2022) añadió 104 nuevas especies de elasmobranquios al Apéndice II, incluida la especie de tiburón más pescada, la tintorera.

CITES

- requiere que sus Partes implementen obligaciones clave del tratado a través de la legislación nacional. Esto incluye la obligación de designar al menos una Autoridad Administrativa y una Autoridad Científica nacionales, respectivamente. Estas autoridades son responsables de la implementación de la CITES a nivel nacional.
- requiere la regulación del comercio internacional de especies incluidas en la CITES sobre la base de dictámenes de extracción no perjudicial (DNP) previos y con base científica para garantizar que la población en toda su área de distribución se mantenga a un nivel coherente con su papel en los ecosistemas.
- La definición de "comercio internacional" de la CITES incluye la importación, exportación y reexportación, pero también la "introducción procedente del mar" (IFS). IFS amplía el alcance de la CITES a las actividades pesqueras en áreas fuera de la jurisdicción nacional (ABNJ), incluso si solo una Parte está involucrada. A través de IFS, la CITES se aplica a todas las capturas en alta mar transportadas posteriormente al territorio de una Parte, ya sea que las capturas se introduzcan en el territorio del Estado del pabellón o en el territorio de otro Estado, o se transborden en el mar.
- En todos los casos, las transacciones CITES requieren un DENP previo por parte de la Autoridad Científica para permisos de exportación y certificados IFS. Los permisos de exportación requieren adicionalmente un LAF (Legal Acquisition Finding) para confirmar que el espécimen no fue obtenido en contravención de las leyes y reglamentos de ese Estado para la protección de la fauna y la flora". La CITES no diferencia entre especies objetivo y no objetivo.

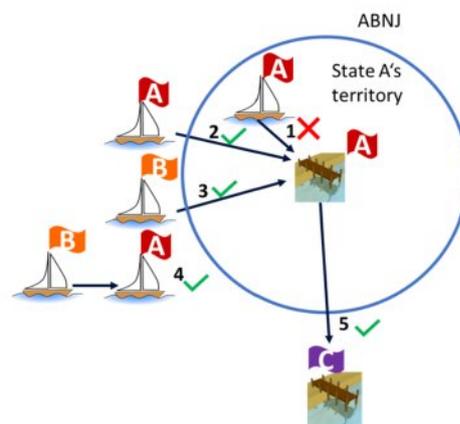


Figure 1: Resumen de cuándo se aplican las disposiciones de la CITES en diferentes escenarios de pesca.

- No existe un formato o proceso específico sobre cómo emitir un DENP ni ningún requisito para hacerlo público.
- El Comité de Fauna de la CITES también ha alentado repetidamente a las Partes a compartir sus experiencias nacionales en la elaboración de DENP para los elasmobranquios incluidos en la CITES.
- La orientación adoptada por la CoP recomienda que los DENP sean el resultado de una evaluación con base científica y, entre otras cosas, deben considerar si la especie se mantendría en toda su área de distribución a un nivel consistente con su papel en los ecosistemas en los que ocurre y se desarrolla. en cuenta todas las fuentes de mortalidad.

Orientación sobre DENP

- La orientación adoptada por la CoP recomienda que los DENP sean el resultado de una evaluación basada en la ciencia y, entre otras cosas, deben considerar si la especie se mantendría en toda su área de distribución a un nivel consistente con su papel en los ecosistemas en los que ocurre y tiene en cuenta todas las fuentes de mortalidad.
- La "Guía alemana sobre DENP" desarrollada en 2014 en nombre de la Autoridad Científica Alemana y muchos DENP disponibles públicamente basados en ella:
 - sugiere cooperación con los ORP (incluidas las OROP atuneras) durante todo el proceso del DENP.
 - recomienda la realización de evaluaciones de poblaciones conjuntas a través de ORP como buenas compilaciones de información relevante.
 - reitera que se supone que los DENP deben tener en cuenta todas las fuentes de mortalidad y que, por lo tanto, "se consideran todas las capturas en alta mar de todos los Estados al desarrollar DENP para EFI".
 - recomienda que las Autoridades Científicas consideren si "las medidas de gestión existentes [son] efectivas (o probablemente sean efectivas) para mitigar las presiones que afectan el stock/población de la especie en cuestión", incluso si son específicas de cada especie, están diseñadas apropiadamente y/o si se establecen medidas de Seguimiento, Control y Vigilancia para seguir su implementación.
 - recomienda aplicar un enfoque de precaución, incluso al determinar los volúmenes de exportación en un DENP positivo cuando no hay información disponible o falta.
 - considera explícitamente los NDF que están vigentes por un tiempo prolongado, como por ejemplo sobre la base de un TAC (en lugar de hacerlo por transacción).
- Los DENP recientes y disponibles públicamente para tiburones explotados comercialmente que son capturados en OROP de túnidos, concretamente el marrajo dientuso, aclaran cómo los Estados han implementado las disposiciones de DENP de la CITES en la práctica:
 - Los Grupos de Revisión Científica (SRG) de la UE han publicado dictámenes negativos para el marrajo dientuso tanto del Atlántico Norte como del Atlántico Sur. Ambos DENP dependen en gran medida de datos y análisis de ICCAT, hacen referencia a las incertidumbres asociadas con estos datos y analizan las CMM de ICCAT.
 - Brasil publicó un DENP negativo para el marrajo dientuso en el Atlántico Sur, enfatizando la importancia de la coordinación a través de las OROP, ya que "un DENP [brasileño] negativo puede no ser efectivo si otros países que pescan la [misma] población [...] emiten un DENP positivo".
 - El Reino Unido publicó una opinión negativa en 2022 para la especie en el Atlántico norte, el Atlántico sur y el océano Índico.

Examen del Comercio Significativo (RST)

- Si bien es responsabilidad de la Autoridad Científica nacional elaborar DENP, las Partes de la CITES establecieron el RST, un proceso de revisión por expertos y pares de los DENP de los países para evaluar si las Partes implementan efectivamente las obligaciones de la CITES con respecto a las especies incluidas en el Apéndice II.
- En un ECS, las combinaciones de especies/países de interés se identifican previamente en función de los datos comerciales de la CITES según una variedad de criterios.
- Las Partes también pueden proponer que se consideren combinaciones de especies/países que no fueron identificadas previamente sobre la base de los datos comerciales de la CITES.
- Se solicita a las Partes seleccionadas por el Comité de Fauna que proporcionen la base científica de sus niveles de exportaciones, es decir, sus DENP.
- En caso de que el respectivo comité técnico de la CITES considere que "se necesita acción", se emiten recomendaciones, las cuales el Estado respectivo debe implementar dentro del plazo previsto o de lo contrario corre el riesgo de enfrentar una suspensión del comercio para esa especie.

- En la selección más reciente del RST en junio de 2023, se incluyeron en la revisión el tiburón oceánico punta blanca, *Mobula spp.*, el tiburón martillo festoneado y el tiburón martillo grande, lo que marca la primera vez que algunos Elasmobranchii incluidos en la CITES se someterán a un RST.
- Al observar la experiencia de la implementación de la CITES para los caballitos de mar, uno de los aprendizajes clave fue que pocas Partes pudieron elaborar DENP y que después del ECS, la mayoría de las Partes habían prohibido las exportaciones de especímenes silvestres de sus países por decisión propia o habían sido sometidas a una ley. suspensión del comercio durante el RST.

La opinión destaca que

- Las disposiciones de la CITES se aplican a muchas actividades pesqueras de especies oceánicas incluidas en la lista y se aplican independientemente de si una especie es un objetivo, un objetivo secundario o una especie de captura incidental.
- Para las poblaciones que aún pueden respaldar los DENP, las CMM deberían recurrir a la caja de herramientas para las especies objetivo (es decir, límites de captura y estrategias de captura, incluidas las HCR), ya que existen vínculos claros entre los DENP y las HCR, correspondiendo estas últimas más estrechamente al estado revelado. práctica y orientación sobre DENP. También apoyan la puesta en práctica de la obligación de las Autoridades Científicas de monitorear las exportaciones con el objetivo de mantener esa especie en toda su área de distribución a un nivel consistente con su papel en los ecosistemas en los que ocurre y muy por encima del nivel en el que esa especie podría ser elegible. para su inclusión en el Apéndice I.
- En particular, el proceso de revisión por pares de los DENP de la CITES en forma de RST presenta un incentivo para que las OROP gestionen proactivamente los tiburones explotados comercialmente a través de medidas adecuadas para las especies objetivo, lo que a su vez apoyará a sus miembros en el largo plazo. gestión de tiburones en consonancia con la CITES.

CONCLUSIÓN GENERAL

- Las especies de tiburones explotadas comercialmente, especialmente cuando están incluidas en el Apéndice II de la CITES, no deben considerarse especies de captura incidental, pero deben clasificarse legalmente como especies objetivo (secundarias) según la CONVEMAR y la UNFSA, y las OROP de tiburidos tienen la responsabilidad de gestionar estas poblaciones dentro de sus territorios. competencia regulatoria a través de medidas de conservación y gestión preventivas, basadas en la ciencia y efectivas. Tales CMM deberían incluir límites de captura y estrategias de captura efectivas.
- Los Estados deberían alinear más estrechamente sus obligaciones bajo el UNFSA con aquellas bajo la CITES y viceversa.
- Las OROP de tiburidos podrían ayudar mejor a sus Partes a cumplir con sus obligaciones CITES respecto de los tiburones explotados comercialmente, como el tiburón azul, mediante la adopción de estrategias integrales de captura, incluidas reglas sólidas de control de captura para estas especies.
- Para la tintorera, ICCAT todavía tiene la oportunidad de adelantarse a la curva y adoptar rápidamente CMM efectivas y específicas para cada especie, consistentes con su estatus como especie objetivo secundaria y en línea con las obligaciones de los miembros de ICCAT según el derecho pesquero internacional y la CITES.



© Heinz Toperczer