

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES
AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES



Decimonovena reunión de la Conferencia de las Partes
Ciudad de Panamá (Panamá), 14 – 25 de noviembre de 2022

Cuestiones específicas sobre las especies

Mantenimiento de los Apéndices

Enmiendas a la Resolución Conf. 4 (Rev. CoP17)

ESPECIES ACUÁTICAS INCLUIDAS EN LOS APÉNDICES DE LA CITES:
PROPUESTAS PARA UN NUEVO ENFOQUE PARA LA INCLUSIÓN DE LOS TIBURONES Y LAS RAYAS

1. El presente documento ha sido preparado por Senegal. *

Resumen del Documento

2. Los tiburones y las rayas (Clase Chondrichthyes) incluyen algunos de los peces marinos más amenazados alrededor del mundo y son el segundo grupo de vertebrados más amenazado del planeta (Dulvy et al 2021). Muchas de sus poblaciones están disminuyendo rápidamente a nivel mundial, impulsadas por la pesca no manejada que a menudo suministra productos como aletas, carne, branquias, aceite, cartílago, piel y otros derivados que entran en el comercio internacional. A diferencia de la mayoría de las especies marinas explotadas comercialmente, muchos tiburones y rayas tienen un crecimiento lento, madurez tardía y tienen pocas crías.
3. La CITES puede desempeñar un papel clave en la inversión de esta tendencia al exigir que el comercio internacional sea sostenible para las especies de tiburones incluidas en el Apéndice II, actuando como una herramienta comercial complementaria para apoyar la gestión de las pesquerías. Sin embargo, el pleno aprovechamiento de este potencial se ve obstaculizado por el hecho de que la mayoría de las especies de tiburones sólo se incluyen en el Apéndice II cuando sus poblaciones han disminuido hasta un punto en el que los organismos de gestión pesquera pertinentes ya consideran y a menudo adoptan medidas de gestión estrictas, por ejemplo, prohibiciones de retención. Esto plantea retos para que las Partes apliquen las disposiciones del Apéndice II de la CITES que son difíciles de superar incluso por la inversión récord en herramientas de apoyo, y las medidas más amplias de creación de capacidad durante la última década que acompañaron a las inclusiones de tiburones. Este documento ofrece un análisis de las razones de estos fracasos y sugiere opciones para mejorar la forma en que las partes de CITES abordan la inclusión de las especies acuáticas más vulnerables.
4. A continuación presentamos estudios de casos que ilustran el retraso de las inclusiones en el Apéndice II de la CITES con respecto a la adopción de prohibiciones de pesca por parte de algunas OROP de tónidos y a las protecciones nacionales para las mismas especies. Esto indica un desajuste entre la intención del Apéndice II de la CITES, de garantizar que el comercio sea legal, sostenible y documentado y el momento en que se adoptan esas inclusiones, es decir, cuando ya cumplen los criterios para las prohibiciones en los marcos regionales y nacionales de manejo de la pesca, que corresponden más con el Apéndice I de la

* Las denominaciones geográficas empleadas en este documento no implican juicio alguno por parte de la Secretaría CITES o del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La responsabilidad sobre el contenido del documento incumbe exclusivamente a su autor.

CITES. Resaltamos que se necesita una acción más proactiva para cumplir la intención del Apéndice II y conseguir un comercio sostenible.

5. El análisis de los estudios de caso revela que la interpretación inflexible de los criterios de inclusión de la CITES (CITES Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP17)) y en particular, su nota a pie de página del Anexo V para las especies acuáticas, es la causa fundamental de estos problemas de desajuste.
6. La FAO ha hecho una contribución muy constructiva a la revisión de los criterios de inclusión de la CITES en el pasado, destacando los diferentes enfoques de gestión para las poblaciones de fauna silvestre explotadas comercialmente y las terrestres, incluida la importancia de considerar la capacidad de recuperación de las poblaciones y sugiriendo el uso de criterios cuantitativos para la inclusión de especies acuáticas explotadas comercialmente. Sin embargo, las contribuciones originales de la FAO y los debates más recientes sobre esta cuestión han reconocido que estos criterios no son aplicables a todas las especies acuáticas explotadas comercialmente. De hecho, los tiburones que tienen baja productividad fueron identificados en el asesoramiento de la FAO a la CITES como ejemplos de especies para las que los criterios de inclusión pueden no ser apropiados. También cabe destacar que, si bien la Convención utiliza el término amplio de "especies marinas" para establecer un proceso de consulta separado con organismos pesqueros como la FAO, el Anexo 5 de la Res. Conf. 9.24 (RevCoP17) utiliza "especies acuáticas explotadas comercialmente", que es a la vez más restringido (sólo especies explotadas comercialmente) y más amplio (incluye el agua dulce). Con los límites reconocidos a la aplicabilidad de la nota a pie de página en el Anexo 5, es sorprendente que la comunidad de la CITES no haya debatido con mayor detalle cuándo es apropiado el uso de la nota a pie de página, y cuándo puede no serlo, y debería aplicarse un enfoque más cauteloso.
7. Este documento sugiere que las Partes reconsideren la forma en que han abordado la inclusión de especies acuáticas en la CITES y vuelvan a examinar la intención de la Convención y los criterios de inclusión de la CITES (CITES Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP17)) al considerar la inclusión de especies marinas vulnerables como los tiburones.
8. En las siguientes páginas se ofrece información adicional sobre la cuestión y las posibles enmiendas a la Conf. 9.24 (Rev. CoP17) en la nota a pie de página sobre las especies acuáticas que si se adoptan, pueden empezar a abordar esta cuestión en la CoP19 de la CITES y más adelante

1. **Introducción**

9. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) abordó por primera vez el tema de los tiburones¹ en la 9ª reunión de la Conferencia de las Partes (CoP9) en 1994. La CoP reconoció, entre otras cosas, que la pesca de tiburones no estaba manejada específicamente por ningún acuerdo de gestión multilateral o regional, que muchas especies se explotaban de forma insostenible y que el comercio internacional de sus partes y derivados iba en aumento. Res. Conf. 9.17 sobre la situación del comercio internacional de especies de tiburones pedía que se revisara su situación biológica y comercial y solicitaba a la FAO y a los organismos regionales de pesca (OROP) que establecieran programas de colecta de datos. La CoP10 de 1997 acordó que la aplicación efectiva de la Res. Conf. 9.17 requería una mayor actividad por parte de las Partes, los OROP y la FAO. En respuesta a la creciente documentación sobre la disminución de los tiburones, la FAO, entre otras cosas, elaboró el Plan de Acción Internacional para la Conservación y Manejo de los Tiburones (PAI-Tiburones), que se adoptó en 1999. Las propuestas para la CoP11 para la inclusión de las especies de tiburones en el Apéndice II fueron rechazadas en 2000, en parte porque el IPOA-Sharks de la FAO pretendía responder a las preocupaciones de la comunidad de la CITES, incluso animando a los estados que pescan tiburones a adoptar planes nacionales para los tiburones antes de 2001.
10. Durante el 2002, en la CoP12, las Partes de la CITES observaron la significativa falta de progreso en la gestión de los tiburones a través del PAI de la FAO y que el comercio internacional insostenible continuaba. La CoP adoptó la Resolución 12.6 sobre la Conservación y Gestión de los Tiburones e incluyó los primeros peces marinos explotados comercialmente, incluyendo al tiburón peregrino (*Cetorhinus maximus*) y el tiburón ballena (*Rhincodon typus*) al Apéndice II. Desde entonces, otras 44 especies de tiburones que constituyen aproximadamente el 25% del comercio mundial de aletas de tiburón (por volumen), han sido incluidas en los Apéndices de la CITES. Esta inclusión es el resultado de que 2/3 o más de las Partes de la CITES que asisten y tienen credenciales en una CoP voten para incluir estas especies en el Apéndice I o II

¹ A efectos de este documento, el término "tiburón" incluye todas las especies de tiburones, rayas y quimeras (Clase Chondrichthyes), tal y como se definen en el Plan de Acción Internacional para la Conservación y Gestión de los Tiburones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

de la CITES. Estas inclusiones comprometen a todas las Partes de la CITES (salvo las que formulan una reserva a la inclusión) a aplicar las disposiciones de la CITES para estas especies.

11. Sin embargo, el camino hacia la obtención de la mayoría necesaria para la adopción ha sido a menudo polémico, a pesar de llegar en un momento en el que el consenso general de la comunidad científica sobre la vulnerabilidad biológica inherente y el pronunciado descenso de la población mundial de tiburones se ha hecho cada vez más evidente. La última década de debates sobre la inclusión de tiburones ha puesto de manifiesto una creciente división entre algunas interpretaciones de los actuales "Criterios para la enmienda de los Apéndices I y II" oficiales de CITES (Res. Conf. 9.14 (Rev. CoP17) y la nota a pie de página relativa a las especies acuáticas explotadas comercialmente, la intención del Apéndice II de la Convención y el umbral de disminución cualificado antes de que se considere apropiada la inclusión en el Apéndice II de las especies de tiburones.
12. Dos consultas técnicas de la FAO sobre la idoneidad de los criterios de la CITES para la inclusión de especies acuáticas explotadas comercialmente (2000 y 2001) contribuyeron a la importante revisión de los criterios de inclusión de la CITES hace 20 años, que dio lugar a la adopción de las revisiones de la Resolución Conf. 9.24 en la CoP13 en 2004. La FAO reconoció, entre otras cosas, que las especies acuáticas explotadas comercialmente (como muchos peces teleósteos) eran a menudo más productivas que las especies terrestres y resistentes a la pesca, por lo que los niveles más altos de disminución de la población eran más apropiados para desencadenar las inclusiones en la CITES. Sin embargo, estas Consultas Técnicas señalaron que algunas especies con una productividad extremadamente baja, por ejemplo, ciertos tiburones y especies de aguas profundas, podrían quedar fuera del rango descrito en la orientación e incorporado en la nota a pie de página, aunque esta nota de advertencia rara vez, o nunca, ha sido considerada por los grupos consultivos de expertos de la FAO.
13. Además de la cuestión de qué criterios son apropiados, cualquier criterio biológico cuantitativo, cuando se aplica de forma rígida, plantea un reto si se tiene en cuenta la escasa disponibilidad de datos poblacionales, pesqueros y comerciales específicos de las especies que están muy diezmadas. Estas limitaciones y las diferentes interpretaciones de los criterios (incluida la nota a pie de página sobre las especies acuáticas) han provocado disputas sobre si varios tiburones cumplen los requisitos para ser incluidos en la lista. Algunas interpretaciones de los criterios también han llevado a poner un umbral muy alto en cuanto a la disponibilidad de datos relevantes para los tiburones y las rayas en comparación con las especies terrestres a la hora de evaluar si una propuesta cumple los criterios de la CITES, aunque la mayoría de las pesquerías de tiburones a nivel mundial carecen de datos, y las especies incluidas en la lista ya están clasificadas como Vulnerables, En Peligro o En Peligro Crítico por la Lista Roja de la UICN y en algunos casos se ha prohibido su retención en las pesquerías. De hecho, para todas las especies marinas se requiere un límite mucho más alto de pruebas sobre su declive en comparación a las terrestres, independientemente de la historia de vida o la vulnerabilidad de la especie. Esto debe ser abordado.
14. No hay nada en el texto de la Convención ni en los criterios de CITES que establezca requisitos de datos significativamente más altos para las propuestas de inclusión de especies marinas que para otras, aunque los debates previos y en las últimas CoP revelan claramente tal expectativa. Por el contrario, los criterios de la CITES establecen claramente (párrafo 2) "... que, en virtud del criterio de precaución y en caso de incertidumbre sobre la situación de una especie o el impacto del comercio en la conservación de una especie, las Partes actuarán en el mejor interés de la conservación de la especie en cuestión y al considerar las propuestas de enmienda a los Apéndices I o II, adoptarán medidas que sean proporcionales a los riesgos previstos para la especie". Estas elevadas expectativas sobre la calidad de los datos y la abundancia proyectadas en las discusiones sobre las propuestas de inclusión en la lista de especies marinas por parte de algunos Estados y partes interesadas parecen estar en desacuerdo con el principio de precaución mencionado en los criterios y con la intención del Apéndice II detallada en el texto de la Convención.
15. Es evidente que se trata de un problema grave y las interpretaciones de los criterios de inclusión en la lista de la CITES, especialmente en el caso de especies marinas como los tiburones, que no presentan ciclos de vida acelerados y altamente productivos deben estudiarse en profundidad y solucionarse si se quieren disipar las tensiones políticas, si las especies de tiburones y las comunidades pesqueras han de beneficiarse del Apéndice II de la CITES, y para evitar escenarios en los que estas especies se incluyan demasiado tarde; es decir, cuando las disminuciones impidan las capturas sostenibles y el comercio internacional y sea más apropiado que la especie ya esté incluida en el Apéndice I.
16. Es necesario revisar urgentemente las directrices de la CITES para la inclusión de especies marinas, a fin de permitir una gestión y manejo adecuado del comercio mundial de tiburones, en consonancia con la intención del texto de la Convención CITES

2. Tiburones y rayas incluidos en CITES

17. Las primeras inclusiones de tiburones en los Apéndices de la CITES se adoptaron en 2002 en la CoP12 de la CITES, con los tiburones peregrino (*Cetorhinus maximus*) y el tiburón ballena (*Rhincodon typus*) incluidos en el Apéndice II. De conformidad con el Artículo XV, párrafo 2b, la Secretaría de la CITES consultó a los organismos intergubernamentales pertinentes que tienen una función en relación con esas especies marinas, incluida la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que en ese momento aún no había establecido su Grupo Asesor de Expertos (en adelante, el "Grupo") y, por lo tanto, no proporcionó una evaluación de esta propuesta de inclusión y de las anteriores que no prosperaron. El Cuadro de Expertos de la FAO se estableció para proporcionar un análisis de las propuestas de enmienda a los Apéndices para las especies acuáticas explotadas comercialmente que han sido presentadas por las Partes de la CITES a partir de la CoP13; la FAO no ayuda a las Partes a desarrollar propuestas o a evaluar si una especie podría reunir los requisitos para su inclusión en los Apéndices de la CITES antes de que se desarrolle una propuesta. El Grupo de Expertos es la forma en que la FAO responde a la consulta reglamentaria de la Secretaría de la CITES establecida en el texto de la Convención de la CITES, Artículo XV, párrafo 2 b), pero no es una entidad oficial de la CITES y su asesoramiento, como cualquier otro asesoramiento sobre propuestas de inclusión, no es vinculante.
18. Tras su inclusión en la CITES, todas estas especies fueron incluidas posteriormente en la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS). En el caso de la CMS, se incluyeron en su Apéndice I, que ordena una protección más estricta que el Apéndice II de la CITES, concretamente exigiendo a "las Partes que sean Estados del área de distribución de una especie migratoria incluida en el Apéndice I [que] prohíban la captura de animales pertenecientes a esa especie", con excepciones muy limitadas (Artículo 3, párrafo 3 de la CMS). Además de la prohibición de captura, la CMS también impone a los Estados del área de distribución la obligación de esforzarse por conservar los hábitats, las rutas migratorias y reducir otras amenazas para las especies incluidas en la lista (Artículo 3, párrafo 4 de la CMS).
19. En la CoP14 y en la CoP15 de la CITES, varios gobiernos presentaron propuestas para tiburones y rayas que son objeto de un amplio comercio (incluidos el marrajo sardinero, el tiburón oceánico de puntas blancas y el tiburón martillo), pero el grupo de expertos de la FAO consideró que no cumplían los criterios de inclusión en la CITES en la CoP14 (marrajo sardinero), pero sí en la CoP15 (marrajo sardinero, tiburón oceánico de puntas blancas y tiburón martillo), pero todas las propuestas no alcanzaron los dos tercios de los votos necesarios para su aprobación.
20. Estas propuestas se volvieron a presentar a la CoP16 de la CITES (Bangkok, 2013) y posteriormente se adoptaron, convirtiéndolas en las primeras especies de tiburones y rayas incluidas en el Apéndice II que se comercializan en volúmenes significativos. Estas propuestas se adoptaron en esta ocasión a través de una votación con márgenes increíblemente estrechos; el dictamen del grupo de expertos de la FAO convocado antes de esa reunión (Informe de Pesca y Acuicultura de la FAO n° 1032) fue que las especies cumplían los criterios de inclusión en la CITES. Las propuestas adoptadas en la CoP16 incluían los tres grandes tiburones martillo (*Sphyrna lewini*, *S. mokarran* y *S. zygaena*), el género Manta (*Manta birostris* y *Manta alfredi*), el tiburón puntas blancas oceánico (*Carcharhinus longimanus*) y el marrajo sardinero (*Lamna nasus*).
21. Desde estas históricas inclusiones en la CITES, tanto las especies de manta como el tiburón punta blancas oceánico se han incluido en el Apéndice I de la CMS (véase la Tabla 2). Tras un análisis actualizado más detallado de su situación, la Lista Roja de Especies Amenazadas de la UICN clasifica ahora a ambas especies de manta como En Peligro a nivel mundial y a los tiburones martillo y a los tiburones punta blanca oceánicos, así como a la población del Atlántico Norte de tiburón marrajo, como En Peligro Crítico (Lista Roja de la UICN, enero de 2021).
22. El grave deterioro del estado de las poblaciones que ha llevado a estas recientes evaluaciones explica en parte el escaso número de dictámenes de extracción no perjudicial (NDF) positivos disponibles públicamente para estas especies, así como los bajos volúmenes de comercio internacional registrados. Esto indica que su situación se ajusta más a los criterios de inclusión en el Apéndice I de la CITES, ya que no se puede demostrar científicamente que el comercio no sea perjudicial para sus poblaciones.
23. En la CoP17 y la CoP18 (Johannesburgo, 2016 y Ginebra, 2019) se incluyó un gran número de tiburones y rayas adicionales en el Apéndice II de la CITES. Las propuestas incluían especies que fueron evaluadas por la Lista Roja de Especies Amenazadas de la UICN como En Peligro Crítico nivel mundial ("wedgfish" y pez guitarra gigante), En pPeligro (marrajo y tiburón zorro) y vulnerable (tiburón zorro común y tiburón sedoso). Varias de las propuestas batieron el récord de países copatrocinadores de una propuesta en la historia de la Convención: (por ejemplo, la propuesta del pez cuña (wedgfish) con más de 50

coproponentes: <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/prop/19032019/E-CoP18-Prop-44.pdf>). Todas estas propuestas fueron aprobadas, obteniendo la mayoría de dos tercios necesaria en la CoP por cierto margen (https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/Com_I/SR/E-CoP17-Com-I-Rec-14-R2.pdf).

24. La adopción de estas propuestas, a pesar de las opiniones contradictorias sobre si cumplían los criterios (véase la tabla 2), junto con el creciente copatrocinio de las Partes de la CITES, demuestra el creciente apoyo a las inclusiones de tiburones, incluida la creciente aceptación mundial del mal estado de conservación de estas especies y la necesidad de mejorar la regulación y el seguimiento. Sin embargo, las inclusiones siguieron siendo controvertidas y fueron objeto de mucho debate por parte de algunas Partes y de las OIG y ONG asociadas antes y después de su adopción (Friedman *et al*).

3. Situación actual de los tiburones incluidos en la CITES y retos a los que se enfrentan las especies no incluidas amenazadas por el comercio

25. El aumento significativo del número de especies de tiburones incluidas en los Apéndices de CITES en las últimas CoP es en gran parte atribuible a un aumento significativo del conocimiento global sobre el declive y la vulnerabilidad inherente de los peces cartilaginosos del mundo. La mayoría de las especies de tiburones incluidas en la CITES ya estaban dentro de las categorías de amenaza de la UICN (Vulnerable, En Peligro o En Peligro Crítico) en toda su área de distribución o en partes significativas de la misma en el momento de su inclusión en la CITES, y alrededor del 70% del comercio mundial de aletas de tiburón procede de especies ya evaluadas dentro de las categorías de amenaza (Fields *et al* 2017, Dulvy *et al* 2021 y Cardeñosa *en prensa*). Este nivel de comercio de especies que ya están amenazadas explica claramente el creciente interés en la conservación de los tiburones a nivel político en todo el mundo y el aumento de las propuestas de la CITES para las especies de tiburones y rayas. Sin embargo, se podría argumentar que podría ser más eficaz proporcionar los beneficios de la regulación de CITES a estas especies antes de que sus pesquerías se colapsen y se vean amenazadas de extinción, según la intención del Apéndice II de CITES en el propio texto de la Convención.
26. Un amplio conjunto de acciones científicas y políticas, incluidas estas inclusiones en la CITES, ha elevado significativamente el perfil de la disminución de las poblaciones de tiburones (Dulvy *et al* 2014, MacNeil *et al* 2020, Quieroz *et al* 2021, Pacoureaux *et al* 2021). Cada vez se reconoce más que los tiburones pueden beneficiarse en gran medida de la gestión pesquera (Davidson *et al* 2015), pero no pueden manejarse de la misma manera que los peces teleósteos. Se han desarrollado una serie de intervenciones nacionales e intergubernamentales para reflejar su biología conservadora, su rápido declive y la necesidad de un manejo o gestión preventiva (Dulvy *et al* 2017 y 2021, MacNeil *et al* 2020).
27. La mencionada resistencia de algunas Partes y otros actores interesados a las inclusiones de tiburones en la CITES ha dado lugar a polémicos debates tanto antes como después de las inclusiones de especies de tiburones en la CITES hasta la fecha. Este hecho a su vez combinado con la interpretación estricta de la nota a pie de página para las especies acuáticas en el Anexo 5 de la resolución de los criterios de inclusión de la CITES, ha hecho que se apliquen requisitos más estrictos a las propuestas de inclusión de tiburones en la CITES en comparación con la mayoría de los demás taxones. Esto ha dado lugar a que la mayoría de las especies sólo se propongan y posteriormente se incluyan en la lista cuando su estado de conservación ya se ha deteriorado hasta un punto en el que ya no es posible una extracción sostenible y cuando otros organismos multilaterales (CMS, OROP) ya han establecido prohibiciones. Esta dinámica parece incompatible con la intención del Apéndice II de la CITES, tal y como se recoge en la Convención, que establece:

“todas las especies que, aunque ahora no estén necesariamente amenazadas de extinción, pueden llegar a estarlo a menos que el comercio de especímenes de dichas especies esté sujeto a una regulación estricta para evitar una utilización incompatible con su supervivencia” (Texto de la Convención CITES).

28. **Las inclusiones en la CITES de especies vulnerables de la UICN en los últimos años, como el tiburón zorro común, el tiburón sedoso y algunas rayas mobula, que han disminuido significativamente, pero no al grado de las especies que se encuentran En Peligro Crítico, como el pez cuña (wedgfish) y los grandes tiburones martillo, muestran una alineación algo más cercana con la intención del Apéndice II de la CITES. El consenso científico es claro: para evitar que las especies vulnerables y casi amenazadas (en la Lista Roja de la UICN) se conviertan en especies en peligro de extinción, la pesca debe gestionarse de forma sostenible mediante límites de pesca basados en el asesoramiento científico y el principio de precaución (Dulvy *et al* 2021). Cuando se aplica al comercio internacional, respaldado por estas pesquerías sostenibles, este enfoque de regular la captura y el comercio de**

las especies vulnerables y casi amenazadas de manera preventiva se alinea plenamente con la intención del Apéndice II de la CITES.

29. Sin embargo, muchas de estas especies Vulnerables sólo se incluyeron en el Apéndice II de la CITES como parecidas a especies que ya estaban en Peligro, ya que muchas propuestas de tiburones adoptadas con éxito hasta la fecha han sido para especies en Peligro o en Peligro Crítico, y en muchos casos han llegado demasiado tarde para apoyar la captura y el comercio sostenibles. Cualquier presión pesquera o comercial debería minimizarse en el caso de los tiburones clasificados como En Peligro o En Peligro Crítico; el consenso científico es claro en cuanto a que para dichas especies deberían tomarse medidas políticas inmediatas para prohibir toda captura y utilización comercial (Pacoureau et al 2021, Dulvy et al 2021), que son medidas compatibles con el Apéndice I de CITES, no con el Apéndice II. Pero el Apéndice II trata de garantizar que el comercio se regule de forma que las especies no se vean amenazadas, no de regular el comercio de especies ya amenazadas o en peligro.
30. Alrededor del 25% de las especies que se encuentran habitualmente en el comercio mundial de aletas de tiburón están incluidas en el Apéndice II y el progreso para adoptar medidas comerciales complementarias a través de las listas de CITES durante la última década, aunque crucial, ha sido lento. Además, muchas especies que se beneficiarían de la gestión y el comercio sostenibles que proporciona la inclusión en el Apéndice II, evitando así el rápido descenso de sus poblaciones, siguen sin estar incluidas en la lista (Cardeñosa et al en prensa).
31. La causa de este lento progreso y de la controversia en la inclusión de especies, a pesar de que la gran mayoría de los tiburones comercializados justifican la inclusión en el Apéndice II en función de su estado de conservación en declive, se debe en parte al continuo debate y análisis en torno a los criterios de inclusión de especies acuáticas en la CITES (por ejemplo, decisiones y recomendaciones de la decimoséptima sesión del Subcomité de Comercio de Peces del COFI, Vigo, España, 25-29 de noviembre de 2019: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/COFI/COFI34/AgendaItem5-Japan.pdf).
- 32- Esto ha llevado a las Partes a presentar propuestas de inclusión en el Apéndice II para especies en peligro, pero a rehuir la inclusión de especies vulnerables o casi amenazadas (la intención del Apéndice II) para evitar reacciones o críticas. Esta controversia no debería disuadir a los países de proponer la inclusión en el Apéndice II de la CITES de especies que claramente reúnen los requisitos, como los tiburones objeto de un intenso comercio que se consideran Vulnerables o Casi Amenazados, y que pueden beneficiarse de un manejo sostenible de las capturas y del comercio internacional.

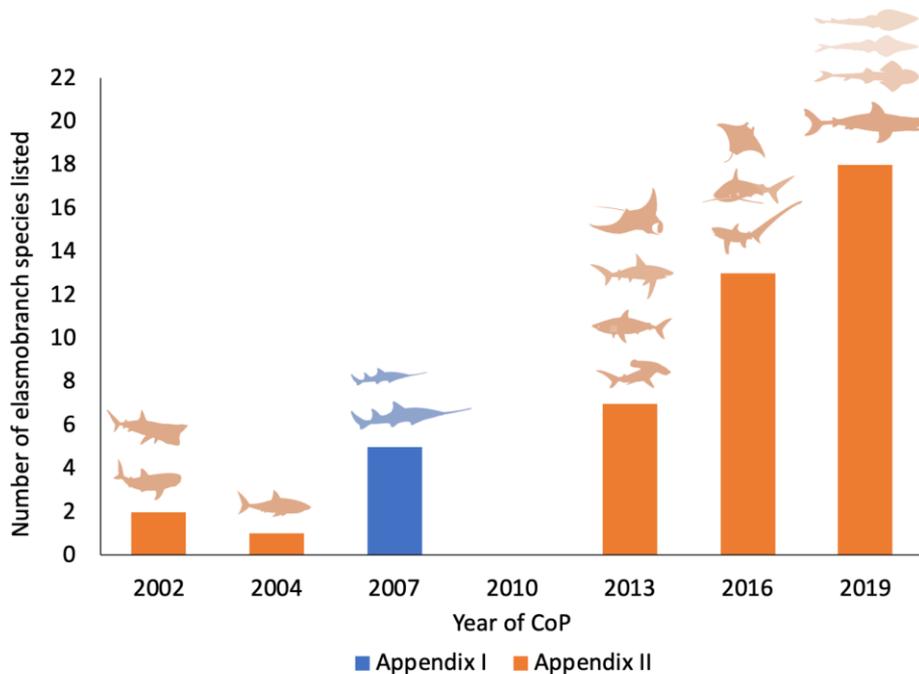


Figura 1: Listados de tiburones en CITES; un aumento en la escala y el alcance desde el año 2000.

33. Esta situación política ha dado lugar a que cada especie de tiburón propuesta para su inclusión en la lista genere un nivel de debate importante y un trabajo significativo para las Secretarías y las Partes de la CITES y la FAO. Todavía hay muchos desacuerdos sobre la aplicación de las directrices de inclusión de especies acuáticas, que se analizarán con más detalle en este documento. El ritmo lento, pero creciente, de las inclusiones de tiburones (véase la Figura 1) es un claro indicio de que más de dos tercios de las Partes de CITES consideran que las inclusiones de tiburones están justificadas, incluso cuando no se alcanza un consenso sobre el cumplimiento de la interpretación actual de los criterios para las especies acuáticas en las evaluaciones de las propuestas previas a la COP.

4. Biología de los tiburones y rayas, y las últimas investigaciones sobre las tendencias poblacionales

34. La Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP17) ha sido interpretada por algunas Partes y otros actores como si tratara la biología de todas las especies acuáticas como la misma o similar. Sin embargo, esa no era la intención de este texto cuando se elaboró (consulta técnica sobre la idoneidad de los criterios de la CITES para la inclusión de especies acuáticas de importancia comercial 2001), ya que claramente la biología de los tiburones no es comparable, desde el punto de vista de la gestión, con la estrategia de vida altamente productiva que tienen miles de especies de peces óseos; al igual que los cetáceos, las tortugas marinas o las aves marinas tampoco pueden compararse con ellos. De hecho, la gran mayoría de las especies de tiburones y rayas tienen historias de vida más comparables a las de muchos mamíferos y deberían evaluarse en consecuencia (ya que los impactos negativos de la explotación insostenible serán mucho más graves que para otras especies de peces). Sin embargo, la interpretación y la práctica actual parecen adicionar a más de mil especies de tiburones con los peces óseos como parte de un proceso político de toma de decisiones de la CITES para interpretar la orientación asociada a los criterios de inclusión de la CITES: <https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-09-24-R17.pdf>.

35. Aunque parece simplificar el proceso de inclusión en la CITES, la tendencia de algunas partes y de los interesados a agrupar a los tiburones con el resto de las especies acuáticas, en particular con los peces óseos de crecimiento rápido, en las décadas transcurridas desde que se elaboró el texto de los criterios para las especies marinas, pasa por alto tanto la intención inicial de ese texto como lo es la gran diferencia en la biología reproductiva y el potencial de recuperación de las especies (véase la Tabla 1). Como señala la FAO, "los tiburones tienen un perfil de riesgo más parecido al de los mamíferos en tierra que al de los peces en el océano": <https://www.fao.org/3/cb5378en/cb5378en.pdf>

Tabla 1: Comparación de la biología de un subconjunto de tiburones y rayas que forman parte del comercio mundial actual de tiburones con peces óseos y grandes mamíferos explotados comercialmente.

		LONGEVITY/LIFESPAN (years)	MATURITY (years)	OFFSPRING	REPRODUCTIVE FREQUENCY	GESTATION LENGTH
MAMMALS	ELEPHANT 	60	10-12	1	4-9 years	18-22 months
	ORCA 	50	14-15	1	4-6 times in life	15-18 months
	BENGAL TIGER 	25	3-5	1-7	3-4 years	3-4 months
SHARKS & RAYS	MANTA RAY 	50	5-10	1	3-6 years	12-13 months
	DUSKY SHARK 	40-50	17-24	3-16	3 years	22-24 months
	SILKY SHARK 	22	6-12	2-16	1-2 years	12 months
BONY FISH	TUNA 	8	2-3	10 million	multiple events per year	1 day
	SWORDFISH 	13	3	4.3 million	multiple events per year	2.5 days
	MAHIMAHU 	5	5-12 months	80k-1 million	2-3 per year	60 hours

36. Los tiburones crecen lentamente, madurez tardía y tienen pocas crías, con una biología más parecida a la de los grandes mamíferos que a la de otros peces. Su estado de conservación no puede evaluarse con los mismos criterios que se utilizarían para evaluar las poblaciones de peces óseos, que pueden recuperarse rápidamente de los períodos de sobreexplotación. En el caso de muchas especies de tiburones incluidas en la lista de CITES hasta la fecha, es probable que los tiempos de recuperación de las poblaciones que han disminuido en un 70% o más sean de varias décadas, incluso si se someten a una mortalidad por pesca cero, con un uso sostenible casi imposible a cualquier escala (Pacoureaux et al 2021, Rigby et al 2019).
37. Los regímenes de manejo actuales para los tiburones han sido inexistentes o han fracasado en gran parte del mundo, siendo los tiburones la primera especie en ser pescada en las pesquerías multispecíficas debido a su historia de vida y a su biología. El Manejo de las pesquerías puede funcionar para los tiburones cuando se aplica correctamente, pero esa acción debe ser proactiva y preventiva (Davidson et al 2015, Pacoureaux et al 2021, Dulvy et al 2021). Aunque los métodos clásicos de gestión de la pesca aplicados a los peces óseos pueden funcionar bien para algunos tiburones, existen muy pocos ejemplos de acciones eficaces para los tiburones fuera del mundo desarrollado (Davidson et al 2015). Esto se refleja en las investigaciones más recientes sobre los tiburones, donde se descubre que una gestión inadecuada está relacionada con una disminución mucho mayor de lo que se suponía en casi todas las especies de tiburones a nivel mundial (IPOA sharks 1999, MacNeil et al 2020, Pacoureaux et al 2021, Dulvy et al 2021).
38. Para lograr el objetivo de un uso sostenible de estas especies biológicamente vulnerables, longevas y de reproducción lenta, es necesario adoptar medidas políticas mucho antes de lo que se ha visto hasta ahora. Por lo tanto, seguir incluyendo a los tiburones comercializados en el Apéndice II de la CITES sólo cuando se disponga de datos sólidos que demuestren que han disminuido en un 70% o más (según la orientación actual en la nota a pie de página de las especies acuáticas) parece increíblemente improbable que sea eficaz para garantizar un comercio sostenible. Esto se debe a los escasos márgenes de error, además de los retos que supone garantizar una gestión eficaz, especialmente en los países con pocos recursos que contribuyen a gran parte de las capturas y el comercio mundial, pero que también dependen de los recursos pesqueros (incluidos los tiburones) para su seguridad alimentaria. Estos enfoques de alto riesgo pueden funcionar para muchas especies de peces óseos dada su rápida capacidad para recuperarse de la sobrepesca, pero es muy poco probable que funcionen para los tiburones dada su biología y la miríada de otras presiones (sobrepesca, pesca INDNR y fantasma, exceso de capacidad, seguridad alimentaria y cambio climático) a las que se enfrentan sus poblaciones. Nadie sugeriría que se exigiera a las especies terrestres una disminución de más del 70% antes de incluirlas en el Apéndice II.
39. Un trabajo publicado en Nature en el 2021 evaluó la situación de 31 tiburones pelágicos a nivel mundial y descubrió que habían disminuido desde 1970 en un 71% debido a que la presión pesquera relativa se había multiplicado por 18. El estudio señala que: *"(los tiburones) Las especies clasificadas como en peligro crítico o en peligro no pueden soportar la pesca. En estos casos, las recomendaciones políticas basadas en las evaluaciones de las poblaciones o en el estado de la Lista Roja global serán congruentes; se necesitan urgentemente medidas estrictas para prohibir los desembarcos y minimizar la mortalidad por capturas accidentales (evitando los puntos calientes, modificando las artes de pesca y mejorando las prácticas de liberación) para detener los descensos y reconstruir las poblaciones"*. (Pacoureaux et al 2021).
40. Estas recomendaciones de gestión reflejan la biología del tiburón. Sin embargo, como se ha documentado aquí, las listas del Apéndice II de la CITES todavía se consideraron controvertidas para las especies de tiburones clasificadas como en peligro crítico o en peligro en la reciente CoP18 de la CITES (Ginebra, 2019) (https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/Com_I/SR/E-CoP18-Com-I-Rec-12-R1.pdf). Varias partes de la CITES, ONGs y OIGs, como se indica en este resumen, identificaron a estas especies en peligro y en peligro crítico como si no cumplieran los criterios de la CITES, a pesar de la evaluación de la UICN de que ya han alcanzado el punto en el que no pueden soportar la pesca a una escala significativa.
41. La transparencia sobre los datos y las metodologías utilizadas para evaluar si una especie cumple los criterios de inclusión en la lista puede ser un argumento adicional. El Grupo de Expertos de la FAO suele incluir a destacados expertos nacionales e internacionales en pesca con acceso a conjuntos de datos restringidos y/o con conocimientos internos sobre los puntos fuertes y débiles de determinados conjuntos de datos públicos. Aunque esto podría considerarse positivo, también restringe la posibilidad de que las Partes y las partes interesadas que no forman parte del Cuadro de Expertos realicen una revisión por pares y hace que las evaluaciones se realicen sobre la base de datos diferentes. Esto ha dado lugar a circunstanancias en las que ciertas especies, categorizadas como En Peligro Crítico en la Lista Roja de Especies Amenazadas de la UICN como resultado de graves descensos poblacionales (como el pez cuña o "wedgfish" y el pez guitarra gigante), fueron consideradas no concluyentes por el panel de la FAO debido a "pruebas insuficientes".

42. Un ejemplo concreto es el marrajo (*Isurus oxyrinchus*), en peligro de extinción a nivel mundial. El órgano científico de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), el Comité Permanente de Investigación y Estadísticas (SCRS), aconsejó que la población del Atlántico Norte requiere una medida de no retención para que la población se recupere (consejo que se siguió en la reunión anual de la CICAA en 2021, con la prohibición de la retención de la especie). Sin embargo, ni la FAO ni la Secretaría de la CITES consideraron que la propuesta de incluir la especie en el Apéndice II de la CITES (un nivel de protección mucho más bajo) cumplía los criterios de inclusión, y algunas partes consideran controvertida la inclusión finalmente conseguida: (http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/COFI/COFI34/AgendaItem5-Japan.pdf). Sin embargo, más de dos tercios de las Partes de la CITES que votaron sobre la propuesta la apoyaron, asegurando su adopción.
43. Mientras se desarrolla esta controversia, los tiburones que se explotan pero que aún no están En Peligro o En Peligro Crítico y que constituyen una proporción importante del comercio internacional de aletas, necesitan urgentemente un manejo de las capturas y del comercio para evitar los continuos descensos que se observan en casi todas las pesquerías a nivel mundial (Cardeñosa et al en prensa). Sin una acción proactiva, los descensos continuarán hasta un nivel que impida el uso sostenible y ponga en peligro la sobrevivencia de las especies de tiburones, junto con la de las comunidades que dependen de la pesca de tiburones para la seguridad alimentaria o el turismo. Es vital considerar el papel de la CITES para garantizar la sostenibilidad de las especies de tiburones que aún no han disminuido hasta el punto de estar en peligro de extinción.
44. Sin embargo, esta controversia, incluso para las especies En Peligro Crítico y en Peligro de Extinción, desalienta la adopción de medidas políticas proactivas. Este desajuste de los criterios aplicados a los tiburones debe abordarse y corregirse si se quiere que las listas del Apéndice II de la CITES sean efectivas y que los tiburones se utilicen de forma más sostenible. De lo contrario, es inevitable que se adopten medidas mucho más estrictas, como las prohibiciones de captura y comercio que ya se aplican en muchos países y que se incluyan en los listados del Apéndice I, a menudo para todos los tiburones.
45. Además de la interpretación de que la nota de pie de página sobre la disminución de las especies acuáticas explotadas comercialmente en el Anexo 5 de la Resolución Conf. 9.24. (Rev.CoP17) se aplica a los tiburones independientemente de su vulnerabilidad biológica, la práctica actual de utilizar los propios criterios también requiere un debate. Los criterios para la inclusión en el Apéndice II tienen 2 subcriterios (en consonancia con el tratado en el Artículo II). En el párrafo 2a de los criterios de la CITES, una especie "debe incluirse en el Apéndice II cuando, sobre la base de los datos comerciales disponibles y de la información sobre el estado y las tendencias de la(s) población(es) silvestre(s), se cumpla al menos uno de los siguientes criterios: A) Se sabe, o puede deducirse o preverse, que la reglamentación del comercio de la especie es necesaria para evitar que reúna las condiciones necesarias para su inclusión en el Apéndice I en un futuro próximo; o B) Se sabe, o puede deducirse o preverse, que la reglamentación del comercio de la especie es necesaria para garantizar que la recolección de especímenes del medio silvestre no reduce la población silvestre a un nivel en el que su sobrevivencia podría verse amenazada por la continua recolección u otras influencias." En el segundo caso (Criterios párrafo 2b), una "especie debe incluirse en el Apéndice II si A) los especímenes de la especie en la forma en que se comercializan se asemejan a los especímenes de una especie incluida en el Apéndice II o I, de modo que es poco probable que los funcionarios encargados de la aplicación de la ley que se encuentren con especímenes de especies incluidas en la CITES puedan distinguirlos; o B) existen razones imperiosas distintas de las indicadas en el criterio A previamente descrito para garantizar que se logre un control eficaz del comercio de las especies actualmente incluidas".
46. Por lo tanto, en referencia al párrafo 2a de los criterios, en el que las especies deben incluirse en la lista en función de su estado de conservación (y no de su similitud de aspecto con otras especies incluidas), una especie no tiene que estar al borde del Apéndice I, sino que también puede tener un estado en el que se requiera una regulación para garantizar que su población no se reduzca a través del comercio a un nivel en el que pueda llegar a estar amenazada. La FAO y otros entes en su interpretación de los criterios, parecen considerar sólo el caso de llegar a ser elegible para la inclusión en el Apéndice I en un futuro próximo (2aA), que es un límite más alto, pero no parecen reconocer los criterios del párrafo 2aB. Esta interpretación no es coherente con el tratado ni con los criterios.

5. Umbrales de inclusión de especies acuáticas en la CITES comparados con la gestión en otros organismos

47. Teniendo en cuenta el creciente número de políticas y pruebas científicas documentadas en las secciones 1-4, los criterios y la nota de pie de página de la CITES sobre las especies acuáticas claramente no pueden seguir aplicándose a los tiburones de la forma en que lo han hecho hasta la fecha, si la CITES ha de

contribuir eficazmente a la conservación de estas especies y si la Convención ha de ser estrictamente respetada.

48. Es evidente la intención de tener en cuenta la vulnerabilidad de especies como los tiburones, que tienen estrategias de vida distintas a las de otros peces (Conf. 9.24 rev CoP17, nota de pie de página sobre especies acuáticas, énfasis añadido):

*En cuerpos de agua marina y de agua dulce de gran tamaño, se considera más apropiado un rango más estrecho del 5 al 20 % en la mayoría de los casos, siendo aplicable un rango del 5 al 10 % para las especies con alta productividad, del 10 al 15 % para las especies con productividad media y del 15 al 20 % para las especies con baja productividad. **No obstante, algunas especies pueden quedar por fuera de este rango.** La baja productividad se correlaciona con una baja tasa de mortalidad y la alta productividad con una alta mortalidad. Una posible pauta para indexar la productividad es la tasa de mortalidad natural, con un rango de 0,2-0,5 por año que indica una productividad media.*

49. Como se ha resumido en las secciones 3 y 4, la literatura muestra ahora que para que se cumpla la intención de la convención y para que coincida con la acción en otros organismos multilaterales, sería necesario incluir a los tiburones en el Apéndice II antes de que se cumpla el rango de disminución detallado en la nota de pie de página, en línea con el énfasis resaltado anteriormente.
50. Sin embargo, como se ha demostrado en los debates en torno a las recientes inclusiones de tiburones, a pesar de su adopción final por la mayoría de dos tercios requerida, esta no es una opinión compartida por todas las Partes de la CITES, o por todas las partes interesadas que evalúan las propuestas de inclusión en los criterios tal y como están redactados actualmente. Esto ha creado un nivel elevado de debate político dentro de CITES y ha dado lugar a que la Convención falle a los tiburones, al incluir demasiado tarde especies muy comercializadas y biológicamente vulnerables, y al no incluir especies que pueden ser comercializadas de forma sostenible en cantidades significativas, dejando así la mayor parte del comercio de productos de tiburón sin regulación. Esto supone un incumplimiento de la intención del Apéndice II de la CITES y del enfoque de precaución consagrado en el propio texto de la Convención.
51. La aplicación de la nota de pie de página a los tiburones ha supuesto, en la práctica, la inclusión en el Apéndice II de especies En Peligro o En Peligro Crítico con tiempos de recuperación de varios decenios (por ejemplo, el marrajo sardinero, el tiburón punta blanca oceánico, el pez cuña (wedgfish), las mantas y los tiburones martillo), cuando la inclusión en el Apéndice I habría sido más apropiada. Incluso esas inclusiones en el Apéndice II se adoptaron por estrechos márgenes, lo que hace casi imposible los NDF y el comercio sostenible para estas especies recién incluidas, dado que ya han sufrido disminuciones tan drásticas debido a la explotación no regulada y a otras amenazas.
52. Esto ha creado una divergencia de opiniones sobre cuándo debe considerarse la inclusión de los tiburones en la CITES. Algunas Partes y partes interesadas han seguido la interpretación de que si los porcentajes contenidos en la nota de pie de página sobre los criterios de disminución no se cumplen con un alto grado de confianza o con una gran cantidad de datos (que a menudo faltan fuera de los países desarrollados), entonces la inclusión es inapropiada (véanse las actas resumidas de los debates de la CoP17 y 18 sobre las propuestas relativas a los tiburones mencionadas anteriormente).
53. Otras partes interesadas y las Partes han tomado la base de pruebas más amplia de la biología de los tiburones, las disminuciones habituales impulsadas por el comercio, la intención del Apéndice II de la CITES y el principio de precaución, para determinar que en el caso de los tiburones la nota de pie de página o su reciente aplicación es demasiado conservadora en su orientación:
<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/InfDocs/E-CoP17-Inf-13.pdf>
54. Esta tabla explora esta cuestión en detalle, examinando la divergencia de cuándo se han tomado medidas en el Apéndice II de la CITES para las especies de tiburones, en comparación con las medidas tomadas por otros organismos de gestión multilaterales (incluidos los organismos pesqueros que recopilan y comparan algunos de los datos más completos sobre las poblaciones y el declive de los tiburones) cuando se enfrentan a pruebas similares sobre el estado y el declive de las poblaciones de tiburones:

Tabla 2: Listados del Apéndice II de la CITES comparadas con el estado de las especies y otras medidas multilaterales

Especies del Apéndice II de la CITES (y año de adopción)	Estado global de la UICN (actualizado)	Medidas de la OROP para cada especie (y año de adopción)	Apéndice CMS (y año)	Recomendación de la Secretaría de la CITES sobre la propuesta de inclusión	Posición del grupo de expertos de la FAO sobre la propuesta de inclusión
<i>Rhincodon typus</i> Tiburón ballena (2002)	En Peligro (2016)	Prohibición de retención/ajuste de prohibición - todas las OROP principales: CIAT 2013, CAOI 2013 y WCPFC 2014.	Apéndice I 2017 (no captura)	N/A	N/A
<i>Cetorhinus maximus</i> Tiburón peregrino (2002)	En Peligro	N/A	Apéndice I 2005 (no captura)	N/A	N/A
<i>Carcharodon carcharias</i> Tiburón blanco (2004)	Vulnerable	N/A	Apéndice I 2002 (no captura)	N/A	FAO -Datos insuficientes
<i>Carcharinus longimanus</i> Tiburón puntas blancas oceánico (2013)	En Peligro Crítico	Retención prohibida en todas las principales OROPs de túnidos: IATTC 2012, ICCAT 2010, IOTC 2013, WCPFC 2013	Apéndice I 2020 (no captura)	Reune los criterios	Reune los criterios
<i>Sphyrna lewini</i> , <i>S. mokarran</i> y <i>S. zygaena</i> Los grandes tiburones martillo (3 especies) (2013)	En Peligro Crítico (Dos Especies), Vulnerable (una especie)	Retención prohibida en las pesquerías de la CICAA 2010	Apéndice II	Reune los criterios	Reune los criterios
<i>Lamna nasus</i> Marrajo sardinero (2013)	Vulnerable	Prohibición en la retención de animales vivos en las pesquerías de la CICAA 2016	Appendix II (2008)	Reune los criterios	Reune los criterios
<i>Manta</i> spp. Manta rayas (2 especies) (2013)	En Peligro	Retención prohibida en las pesquerías de la CIAT 2015, la WCPFC 2021 y la CAOI 2019	Apéndice I (2014)	Reune los criterios	Reune los criterios

Especies del Apéndice II de la CITES (y año de adopción)	Estado global de la UICN (actualizado)	Medidas de la OROP para cada especie (y año de adopción)	Apéndice CMS (y año)	Recomendación de la Secretaría de la CITES sobre la propuesta de inclusión	Posición del grupo de expertos de la FAO sobre la propuesta de inclusión
<i>Alopias</i> spp. Tiburones zorro (familia) (2016)	En Peligro/ Vulnerable	Retención de todas las especies en las pesquerías de la CAOI en 2010, zorro ojón en las pesquerías de la CICAA en 2010	Apéndice II (2014)	No reúne los criterios	No reúne los criterios
<i>Carcharhinus falciformis</i> Tiburón sedoso (2016)	Vulnerable	Prohibición de retención en las pesquerías de la CICAA en 2011 y de la WCPFC en 2014 y por los cerqueros de la CIAT en 2019	Apéndice II (2014)	Reune los criterios	No reúne los criterios
<i>Mobula</i> spp Rayas Mobulidae (familia) (2016)	Mayormente en Peligro	prohibición de retención en las pesquerías de la CIAT 2015, la WCPFC 2021 y la CAOI 2019, Apéndice I de la CMS 2014	Apéndice I	Reune los criterios	Reune los criterios
Familia Rhinidae Wedgefish (familia) (2019)	Mayormente en Peligro crítico	N/A como principalmente costeras	Apéndice II (2017)	Reune los criterios	Datos Insuficientes
<i>Glaugostegus</i> spp. Rayas guitarra gigantes (familia) (2019)	En Peligro Crítico	N/A como principalmente costeras	Apéndice I y II (2017)	Reune los criterios	Datos Insuficientes
<i>Isurus oxyrinchus</i> y <i>I. paucus</i> Tiburones mako (2 especies) (2019)	En Peligro	Medidas de reducción de las capturas en la CICAA 2019, prohibición de retención en el Atlántico Norte (2021)	Apéndice II (2008)	No reúne los criterios	No reúne los criterios

55. Como puede verse en la Tabla 2, uno o más organismos de revisión determinaron que un número significativo de especies de tiburones no cumplían los criterios del Apéndice II de la CITES o sólo los cumplían parcialmente. Sin embargo, en varios casos (como los tiburones zorro y sedoso en múltiples cuencas oceánicas, y los marrajos del Atlántico Norte), las mismas especies en plazos similares y basándose en las mismas pruebas, fueron objeto de prohibiciones totales de desembarco adoptadas por consenso por los organismos de gestión pesquera. Estas especies ya figuraban como Amenazadas en la Lista Roja de Especie de la UICN y su uso sostenible en el marco del Apéndice II de la CITES ya era un reto en el momento de la inclusión en los listados de la CITES, como se refleja en el asesoramiento científico y las medidas de gestión de las OROP. Varias de estas especies, como las rayas mobúlas, los tiburones oceánicos de puntas blancas y los tiburones ballena, también se incluyeron en el Apéndice I de la CMS (no se permite la captura) en el mismo periodo de tiempo, basándose en los mismos soportes.
56. Las medidas adoptadas por otros organismos están en consonancia con los criterios de inclusión en el Apéndice I de la CITES y no en el Apéndice II, tal y como se define en el texto de la Convención o en los criterios de la CITES y sin embargo, incluso estas inclusiones en el Apéndice II se adoptaron por estrechos márgenes (aprobándose por tan sólo tres votos por encima de los 2/3 requeridos) y se consideraron controvertidas (véanse las actas resumidas de los debates plenarios sobre tiburones en las CoP 15-18). Esto refuerza el hecho de que existe un claro desajuste en la aplicación de los criterios de inclusión de la CITES a este grupo de peces marinos especialmente vulnerables desde el punto de vista biológico por parte de algunas Partes y organizaciones intergubernamentales, en comparación con las partes interesadas de la CITES en general. Esto está impidiendo que la CITES adopte un enfoque de precaución para ayudar a la gestión del comercio mundial de productos de tiburón de una manera eficaz, al incluirlos en el Apéndice II cuando la captura sostenible es todavía posible y en el Apéndice I cuando no lo es.
57. Este desacuerdo entre la intención del texto de la Convención y la interpretación de los criterios de orientación por parte de algunas Partes y partes interesadas demuestra por qué se han adoptado propuestas de inclusión de tiburones en la CoP17 y la CoP18, a pesar de las diferentes opiniones de los revisores y de las Partes sobre si cumplen o no los criterios de inclusión de la CITES.
6. **Los argumentos para que los tiburones y las rayas reciban un trato específico al considerar los criterios de inclusión en la lista**
58. Si observamos la información biológica de la Tabla 1 y la información política de la Tabla 2, está claro que es necesario reconsiderar cómo se aplican los criterios de inclusión de la CITES a los tiburones, en referencia tanto al Criterio 2aA como al 2aB, y la interpretación de la nota de pie de página sobre la disminución de las especies acuáticas para proporcionar claridad a todos. Esto es especialmente preocupante si el objetivo del manejo de los tiburones es conseguir una captura y un comercio internacional sostenibles. En el caso de las especies biológicamente vulnerables, es necesario tomar medidas de gestión mucho antes de que se produzca la sobreexplotación. Dado que el comercio internacional es un factor clave de la sobreexplotación de todas las especies de tiburones comercializadas, los listados de CITES pueden desempeñar un papel fundamental en la consecución de la sostenibilidad, pero sólo si las decisiones de inclusión en las listas se ajustan adecuadamente a la biología de la especie, se proponen y adoptan de manera oportuna.
59. Existe una clara necesidad de explorar la nota de pie de página de las especies acuáticas en la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17) y añadir referencias específicas para aplicarla de forma diferente a los tiburones y las rayas para tener en cuenta su biología. Este paso puede garantizar que las acciones de inclusión de la CITES se basen en el conocimiento científico y sean más complementarias a las de las OROP y la CMS, con especies en rápido declive incluidas en el Apéndice I y aquellas que aún no están amenazadas pero que es probable que lo estén como resultado de la presión comercial, incluidas en el Apéndice II para permitir un comercio continuo y sostenible de manera oportuna.
60. Estos cambios pueden ayudar a resolver la actual controversia en torno a las propuestas de inclusión de tiburones y rayas, las opiniones contradictorias entre las Partes, y a racionalizar el asesoramiento de los expertos sobre las propuestas de inclusión, que consideran adecuadamente la biología de especies como los tiburones.
61. Por lo tanto, recomendamos que las Partes adopten la enmienda propuesta a la Conf. 9.24 (Rev. CoP17) en la nota de pie de página sobre las especies acuáticas (los cambios propuestos están en negrita):

Aplicación de la disminución de las especies acuáticas explotadas comercialmente (Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17))

En los cuerpos de agua marina y de agua dulce de gran tamaño, se considera más apropiado un rango más estrecho del 5 al 20 % en la mayoría de los casos, siendo aplicable un rango del 5 al 10 % para las especies de alta productividad, del 10 al 15 % para las especies de productividad media y del 15 al 20 % para las especies de baja productividad. No obstante, algunas especies pueden quedar fuera de este rango, por ejemplo, las especies acuáticas explotadas comercial y especialmente vulnerables desde el punto de vista biológico, como las que pertenecen a la clase Chondrichthyes. La baja productividad se correlaciona con una baja tasa de mortalidad y la alta productividad con una alta mortalidad. Una posible pauta para indexar la productividad es la tasa de mortalidad natural, con un rango de 0,2-0,5 por año que indica una productividad media.

En general, el alcance histórico de la disminución debería ser el criterio principal para considerar la inclusión en el Apéndice I. Sin embargo, en circunstancias en las que la información para estimar la extensión de la disminución es limitada, la tasa de disminución durante un período reciente podría por sí misma proporcionar alguna información sobre la extensión de la disminución. Para la inclusión en el Apéndice II, el grado de disminución histórico y el índice de disminución reciente deben considerarse en conjunto. Cuanto mayor sea la extensión histórica del declive, y cuanto menor sea la productividad de la especie, más importante será un determinado índice reciente de declive.

Una pauta general para una tasa de disminución reciente marcada es la tasa de disminución que llevaría a una población a descender en un período de aproximadamente 10 años desde el nivel de población actual hasta la pauta de extensión histórica de la disminución (es decir, 5-20 % de la línea de base para las especies de peces explotadas). Rara vez debería haber necesidad de preocuparse por las poblaciones que han mostrado un grado de disminución histórico inferior al 50%, a menos que la tasa de disminución reciente haya sido extremadamente alta.

Incluso si una población no está disminuyendo de forma apreciable, podría considerarse su inclusión en el Apéndice II si se acerca a las directrices sobre un grado de disminución recomendada anteriormente para considerar su inclusión en el Apéndice I. Un rango de entre el 5 % y el 10 % por encima del grado de declive pertinente podría considerarse como una definición de "cercano", teniendo debidamente en cuenta la productividad de la especie.

Una tasa de disminución reciente sólo es importante si sigue produciéndose, o puede reanudarse, y se prevé que lleve a la especie a alcanzar el punto aplicable para esa especie en las directrices sobre el grado de disminución del Apéndice I en un período de aproximadamente 10 años. Por lo demás, lo importante es el grado de disminución global. Cuando se disponga de datos suficientes, el índice de declive reciente debería calcularse sobre un período de aproximadamente 10 años. Si se dispone de menos datos, se pueden utilizar los índices anuales durante un período más corto. Si hay pruebas de un cambio de tendencia, debería darse más importancia a la tendencia consistente más reciente. En la mayoría de los casos, sólo se considerará la inclusión en la lista si se prevé que el declive continúe.

En el caso de algunos taxones marinos, como los de la clase Chondrichthyes, las tasas de crecimiento lento, longevidad larga, los nacimientos vivos y la baja fecundidad requerirán un enfoque más cauteloso, y es poco probable que los porcentajes indicados en esta nota de pie de página sean apropiados a la hora de considerar su inclusión. En su lugar, la definición de disminución que figura en el texto principal de la Conf. 9.24 debería utilizarse al considerar la inclusión de especies dentro de esta Clase.

Al considerar los porcentajes indicados anteriormente, hay que tener en cuenta los factores biológicos y de otro tipo específicos de cada taxón y de cada caso que probablemente afecten al riesgo de extinción **y al riesgo de convertirse en una amenaza**. Dependiendo de la biología, los patrones de explotación y el área de distribución del taxón, los factores de vulnerabilidad (enumerados en este Anexo) pueden aumentar este riesgo, mientras que los factores de mitigación (por ejemplo, grandes números absolutos o refugios) pueden reducirlo.

Conclusiones y Recomendaciones

62. Los cambios propuestos en la sección 6 reflejan la forma en que las Partes han aplicado cada vez más los criterios de inclusión de los tiburones durante la última década. Si bien estos cambios no impedirían a las partes interesadas desarrollar sus propias interpretaciones de los criterios de inclusión (como se ha visto en el caso de los tiburones durante la última década), dichos cambios reconocerían formalmente la importante vulnerabilidad biológica de los tiburones y eliminarían el actual debate político en torno a su

inclusión, así como los retrasos asociados a la aplicación de una gestión esencial para los tiburones comercializados.

63. Por lo tanto, recomendamos que las Partes adopten la enmienda propuesta a la Conf. 9.24 (Rev. CoP17) en la nota de pie de página de las especies acuáticas, como se detalla en la sección 6 de este documento.
64. Esto es simplemente el enfoque precautorio que junto con la intención del Apéndice II, se ha perdido efectivamente para la Clase Chondrichthyes biológicamente vulnerable en el reciente debate político y en las definiciones hasta la fecha dentro de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17) sobre la aplicación de la Convención CITES a las especies acuáticas explotadas de forma comercial.

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA

- A. La Secretaría no recomienda que se adopten las propuestas de enmienda de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17) en el presente documento sean adoptadas por las siguientes razones.
- B. Los elementos fundamentales de los criterios para la enmienda de los Apéndices se establecen en la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17) sobre *Criterios para enmendar los Apéndices I y II* y fueron adoptados por consenso en la CoP13 (Bangkok, 2004) tras varios años de trabajo preparatorio detallado y consultivo. La Secretaría no tiene conocimiento de que las Partes hayan planteado ninguna preocupación significativa sobre la idoneidad básica de sus aspectos biológicos.
- C. Las propuestas formuladas en el párrafo 62 del presente documento de no aplicar la nota a pie de página del Anexo 5 de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17) a "algunos taxa marinos, como la Clase Chondrichthyes" [conocida como Clase Elasmobranchii según la nomenclatura normalizada adoptada por la CITES] no parece añadir claridad, de hecho, crearía una incertidumbre considerable.
- D. La Conferencia de las Partes ha adoptado la Resolución Conf. 12.6 (Rev. CoP18) sobre *Conservación y gestión de los tiburones* y un gran número de Decisiones en las últimas reuniones para abordar la aplicación efectiva de la Convención para estas especies. En opinión de la Secretaría, todavía hay un margen considerable de mejora en este sentido y los esfuerzos de las Partes deberían centrarse en estas disposiciones.

PRESUPUESTO Y FUENTE DE FINANCIACIÓN PROVISIONALES PARA LA APLICACIÓN DE PROYECTOS DE RESOLUCIÓN O DECISIÓN

Según la Resolución Conf. 4.6 (Rev. CoP18) sobre la *Presentación de proyectos de resolución, proyectos de decisión y de otros documentos para las reuniones de la Conferencia de las Partes*, la Conferencia de la Partes decide que cualquier proyecto de resolución o decisión presentado a la consideración de la Conferencia de las Partes que incida en el presupuesto y en el volumen de trabajo de la Secretaría o de los comités de carácter permanente, debe incluir o llevar anexado un presupuesto correspondiente al trabajo previsto y una indicación de la fuente de financiación. Por consiguiente, la Secretaría propone el presupuesto y fuente de financiación provisionales siguientes.

Las propuestas del presente documento no tienen implicaciones presupuestarias o de carga de trabajo para la Secretaría o los comités permanentes.