

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



Quincuagésimo octava reunión del Comité Permanente
Ginebra (Suiza), 6-10 de julio de 2009

RESPUESTA DE LA FAO AL DOCUMENTO SC58 DOC. 43

El documento adjunto ha sido presentado por la Secretaría, en nombre de la FAO*.

* *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.*

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations



Organisation des
Nations Unies pour
l'alimentation et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Agricultura y la
Alimentación

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Fax: +39 0657053020

Tel: +39 0657056109

www.fao.org

**RESPUESTA DE LA FAO AL DOCUMENTO SC58 Doc.43
PREPARADO POR LA SECRETARÍA DE LA CITES PARA SU EXAMEN EN
LA 58.ª REUNIÓN DEL COMITÉ PERMANENTE**

La FAO expresa su sorpresa y decepción ante la interpretación simplista y retrógrada del párrafo B del Anexo 2 a presentada con el documento SC58 Doc. 43 por la Secretaría de la CITES a la 58.ª reunión del Comité Permanente de la CITES, que se celebrará en Ginebra del 6 al 10 de julio de 2009. En opinión de la Secretaría de la FAO, con esta propuesta se intenta reemplazar “información científica sólida y pertinente”¹ con un razonamiento impreciso y subjetivo, una repetición del enfoque adoptado por la Secretaría de la CITES en 2007 cuando publicó sus recomendaciones (véase CoP14 Anexo 2 Doc. 68) sobre las propuestas de inclusión presentadas al CoP14 relativas a las especies acuáticas explotadas comercialmente.

En una carta de fecha 14 de mayo de 2007 dirigida al Secretario General de la CITES, Sr. Willem Wijnstekers, el Sr. Ichiro Nomura, Subdirector General del Departamento de Pesca y Acuicultura de la FAO, señaló que las recomendaciones de la Secretaría de la CITES contenidas en CoP14 Anexo 2 Doc. 68 “sentaban un precedente que negaba potencialmente todo el progreso y el consenso alcanzados en relación con los criterios, incluido el Anexo 5, en los últimos cinco o más años y que contribuyeron al acuerdo y la firma de un memorando de entendimiento [en 2006]”. Lo mismo puede decirse de la interpretación de los criterios propuesta por la Secretaría de la CITES en SC58 Doc. 43.

Antecedentes

Algunos de los antecedentes pertinentes relacionados con los actuales criterios de inclusión pueden ser de utilidad para las Partes en la CITES cuando procedan a evaluar la recomendación de la Secretaría de la CITES mencionada anteriormente. Durante la décima reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES (CoP 10, celebrada en Harare, Zimbabwe, 9–20 de junio de 1997), se expresó preocupación por el hecho de que algunas especies de peces explotadas en gran escala y sujetas al comercio internacional pudieran cumplir los requisitos para ser incluidas en los anexos de la CITES, pero en la misma reunión se expresó preocupación por el hecho de que los criterios generales de la CITES quizá no fueran apropiados para ocuparse de los recursos pesqueros objeto de explotación y ordenación. Algunos miembros de la FAO señalaron esas inquietudes a la atención de la FAO, por lo que la organización emprendió un examen a fondo de los criterios que se utilizaron en aquel momento, trabajando con expertos en biología de los peces y ecología y pesca, y formulando recomendaciones con miras a mejorarlos. Este proceso se llevó a cabo con la plena cooperación de la CITES y constituyó una contribución al examen que la CITES estaba realizando entonces de los criterios de inclusión contenidos en Res. Conf. 9.24, que

¹ Preámbulo de la Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP14)

eran válidos en aquel momento. La FAO se integró en el Grupo de trabajo sobre los criterios de la CITES encargado, en un principio, de examinar los criterios de la CITES y participó en todo el extenso y riguroso proceso de examen de la Convención. Las principales recomendaciones de la FAO sobre las especies acuáticas explotadas comercialmente fueron aceptadas por la CITES cuando los criterios revisados fueron aprobados por la CoP13, celebrada en Bangkok en 2004. Estas recomendaciones abarcan el texto y aspectos importantes de los Anexos 2 a y 5, así como de otras secciones.

En consecuencia, los criterios contenidos en Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP14) fueron formulados y aprobados tras un proceso largo y riguroso. En el caso de las especies acuáticas explotadas comercialmente, las recomendaciones se basaban en conocimientos especializados y la enorme experiencia de la FAO, asistida por un considerable número de expertos que habían participado en su formulación. Esas recomendaciones fueron recibidas con seriedad y respeto a lo largo del proceso de examen de la CITES, hasta el momento en que la CoP13 de la CITES aprobó los criterios revisados, en 2004.

Interpretación del texto del Anexo 2 a

Con estos antecedentes, la opinión de la Secretaría de la CITES expresada en SC58 Doc.43 es tan sorprendente como indefendible. El argumento planteado por la Secretaría de la CITES es que las diferencias en la interpretación del párrafo B del Anexo 2 a fueron la causa de las diferencias entre las recomendaciones de la Secretaría de la CITES y del Cuadro especial de expertos de la FAO sobre las propuestas pertinentes relativas a la CoP14.

La interpretación del Anexo 2 a por parte del Grupo especial de expertos de la FAO se describe en el documento CoP14 Inf. 64. En relación con este documento, la Secretaría de la CITES señala correctamente (párrafo 8 de SC58 Doc.43) que, según la FAO, la palabra “reduce” en el párrafo B del Anexo 2 a puede asimilarse a “disminución” y, por ende, el párrafo B debería leerse en conjunción con el Anexo 5 e interpretarse con arreglo a ese anexo, en que se define la palabra “disminución”. Sin embargo, en el párrafo 9 del mismo documento, la Secretaría de la CITES dice que “a juicio de la Secretaría, la definición del término “disminución” acuñada en el Anexo 5 de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP14) no es relevante al considerar si una especie cumple el criterio, ya que el término no se utiliza directa- ni indirectamente en el párrafo B del Anexo 2 a de la resolución”.

Este intento de interpretación por la Secretaría de la CITES fracasa en determinados aspectos sustanciales:

- 1) Contradice la instrucción que figura en el primer párrafo del Anexo 2 a, según la cual “Los criterios siguientes [es decir, los que figuran en los párrafos A y B] deben interpretarse teniendo en cuenta las definiciones, explicaciones y directrices que figuran en el Anexo 5, incluida la nota de pie de página referente a la aplicación de la definición de “disminución” aplicable a las especies explotadas comercialmente”.¹
- 2) La interpretación presentada por la Secretaría de la CITES intenta centrar la atención únicamente en una palabra (es decir, “reducción” en lugar de “disminución”). Se trata de una interpretación muy selectiva que, al dejar de leer la palabra “reduce” como parte de todo el párrafo y en su contexto, contradice la significación clara del

¹ Los corchetes y el subrayado se han añadido con fines de aclaración.

párrafo B. En contraste, con arreglo a la sugerencia de la Secretaría de la CITES, leída en su totalidad, el párrafo B significa que la captura no solo está disminuyendo, sino disminuyendo a un nivel “en que la supervivencia se vería amenazada”.

- 3) Incluso si la atención se centrara en esa única palabra (es decir, *reducing* (reducción) en lugar de *decline* (disminución)), como propone la Secretaría de la CITES, las palabras “reduce” y “disminuye” no pueden separarse. En el Oxford English Dictionary¹ figuran las deficiones siguientes:

- *Decline* (disminución): hacerse más pequeño, más debil o menos en calidad o cantidad.
- *Reduce* (reducir): acción de hacer o hacerse más pequeño o menos en cantidad, categoría o tamaño.

Por lo tanto, la acción de reducir debe dar lugar a una disminución y las definiciones de disminución que figuran en el Anexo 5 también deben ser aplicables a la palabra “reducción”.

- 4) La equivalencia efectiva de “reducción” y “disminución” resulta más explícita en el Anexo 5 de Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP14), en que la definición de “disminución” comienza con la explicación de que se trata de “una reducción”. En consecuencia, la afirmación de la Secretaría de la CITES de que “el término (es decir, disminución) no se utiliza directa- ni indirectamente en el párrafo B del Anexo 2 a de la resolución” es a todas luces errada (el subrayado se ha añadido en este documento).

Salvo intentar desacreditar la interpretación de la FAO de los criterios que figuran en el Anexo 2 a, la Secretaría de la CITES no propuso una interpretación diferente del párrafo B y solo se refirió a la “opinión semejante” expresada por la delegación de Alemania, en nombre de los Estados miembros de la Comunidad Europea, en el documento CoP14 Inf. 48. Ese documento fue presentado a la CoP14 como una respuesta de los promotores a la recomendación del Cuadro especial de expertos de la FAO de que *Lamna nasus* y *Squalus acanthias*, que la delegación de Alemania había propuesto para su inclusión en el Apéndice II, no cumplían los criterios biológicos relativos a la disminución para ser incluidos en dicho Apéndice. En el documento CoP14 Inf. 48 (en inglés únicamente), los autores afirmaron que “la evaluación por el grupo de la FAO de las propuestas de inclusión del tiburón difieren en sus conclusiones de las de los promotores porque el grupo ha utilizado una interpretación diferente de los criterios y directrices de la CITES al evaluar los mismos datos”. Más adelante se presenta la interpretación de los promotores tanto del párrafo A como del párrafo B (p. 3 y 4 de CoP14 Inf. 48).

En opinión de la Secretaría de la FAO, la interpretación de los párrafos A y B por parte de la delegación de Alemania también es errada y está en contradicción con el texto de ambos párrafos. Además, afirma que en el párrafo B se aborda la captura insostenible, pero no vincula esto con una disminución (trátese de una disminución actual y en curso o una disminución histórica), ni describe medios alternativos para detectar y medir la insostenibilidad. En contraste, los criterios expuestos en Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP14), leídos en conjunción con las definiciones, explicaciones y directrices que figuran en el Anexo 5 y aplicadas correctamente, proporcionan directrices claras y con base científica sobre la

¹ <http://www.askoxford.com/dictionaries/?view=uk>.

detección de la insostenibilidad mediante disminuciones en la abundancia, el área de distribución o la superficie del hábitat, y sobre cuándo esas disminuciones son lo suficientemente acentuadas para considerar la posibilidad de incluir una especie.

Conclusiones

Las recomendaciones de la FAO sobre los criterios para incluir especies acuáticas explotadas comercialmente, que figuran en Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP14) se basaron en un caudal de experiencia y conocimientos acumulados en la evaluación de las poblaciones de peces, la ordenación de la pesca (con ejemplos de resultados satisfactorios e insatisfactorios), la biología y la dinámica de las poblaciones de peces. Fueron elaboradas y revisadas cuidadosamente por un amplio grupo de expertos destacados de diferentes formaciones y experiencia profesional antes de ser aprobadas por la FAO y remitidas a la CITES. Se basan en un criterio de precaución y proporcionan márgenes realistas para el error, fortalecidas por consideraciones de vulnerabilidad y factores de mitigación (véase la nota al pie del Anexo 5 de Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP14)). En consecuencia, la opinión de la Secretaría de la FAO es que las recomendaciones proporcionan la mejor orientación científicamente fundada y defendible de que pueda disponerse para prestar asistencia a las Partes en la CITES en el cumplimiento de los objetivos de la Convención respecto de las especies explotadas comercialmente.

En contraste, en SC58 Doc. 43 la Secretaría de la CITES no ofrece ninguna interpretación alternativa, mientras que la interpretación presentada en CoP14 Inf. 48 no resiste los criterios aplicables a la interpretación jurídica o el examen científico. Además, la interpretación del párrafo B sugerida por la delegación de Alemania es tan imprecisa y amplia que podría abarcar cualquier caso en que “las Partes consideren que hay una importante probabilidad” de que se esté produciendo una pesca excesiva para abastecer el comercio internacional. Con una interpretación tan amplia e inexacta, la Secretaría de la FAO consideraría que la labor de su Cuadro especial de expertos corre el riesgo de llegar a ser inútil porque no tendría criterios realistas y cuantificables como referencia para evaluar las propuestas.

En consecuencia, la Secretaría de la FAO opina que la negación por la Secretaría de la CITES del vínculo entre la definición del término “disminución” que figura en el Anexo 5 y el texto del párrafo B del Anexo 2 a, sin ofrecer otra diferente, y el intento de interpretación del Anexo 2 a que figura en CoP14 Inf. 48 no pueden justificarse ni científicamente ni mediante criterios de literalidad o contextualidad de las disposiciones aplicables. La opinión de la Secretaría de la CITES no solo es engañosa y errónea por las razones expuestas anteriormente (sobre cómo los criterios aplicables deberían interpretarse y aplicarse), sino que también carece de un enfoque científico, razonamiento y otros procesos inteligentes conexos empleados por las Partes en la CITES cuando aprobaron Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP14) y por el Cuadro especial de expertos de la FAO cuando preparó sus conclusiones.

Recomendación

En consecuencia, la recomendación de la Secretaría de la FAO es que el Comité Permanente haga suya los criterios presentados en Res. Conf. 9.24 (Rev. CoP14), escritos y leídos como un todo, incluidas las definiciones, las explicaciones y las directrices que figuran en el Anexo 5, como se explican en CoP14 Inf. 64 y se aplican por el Cuadro especial de expertos de la FAO. Esto permitirá la aplicación efectiva de la Convención a las especies acuáticas explotadas comercialmente y grupos taxonómicos que necesitan la protección adicional proporcionada por la CITES y se beneficiarán de ella.