

Implementación del Plan de Acción Nacional para la Conservación y el Manejo de los Tiburones (PAN – Tiburones) en la República Argentina¹

RAMIRO P. SÁNCHEZ²

RESUMEN: La FAO (Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas), en consideración a la creciente preocupación por la intensificación de las capturas y del comercio internacional de tiburones, rayas y quimeras (en adelante “tiburones”), y el impacto negativo que estas actividades ejercen sobre las poblaciones de tiburones, publicó y difundió el Plan de Acción Internacional (PAI) – Tiburones, instando a los Estados Miembro a que desarrollaran Planes de Acción Nacional (PAN’s) a fin de asegurar la sustentabilidad a largo plazo de las poblaciones de tiburones capturadas por los buques bajo su bandera ya sea como pesca objetivo o incidental. La República Argentina se comprometió a desarrollar este PAN e informar sobre su implementación al Comité

de Pesquerías de la FAO (COFI), antes de su 28ª. Sesión, en Marzo de 2009. In 2007 el Consejo Federal Pesquero (CFP) de Argentina promovió una consulta con especialistas sobre el tema provenientes de Institutos de Investigación y Universidades, de los organismos de administración pesquera nacional y provinciales y ONG’s, con el objetivo de desarrollar un PAN-Tiburones para la Argentina. Esta presentación sintetiza la información presentada sobre los antecedentes, preparación, cronograma, objetivos, justificación y actividades al corto, mediano y largo plazo, con identificación de los participantes involucrados, contenida en el borrador presentado al CFP como base para la preparación del documento final.

¹ Preparado en forma conjunta por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura), Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

² Dirección Nacional de Planificación Pesquera, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura
rasanc@minagri.gob.ar

SUMMARY: IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PLAN OF ACTION FOR THE CONSERVATION AND MANAGEMENT OF SHARKS (NPOA-SHARKS) IN ARGENTINA.-

Noting the increased concern about the expanding catches and international trade of sharks, rays and chimaeras (hereinafter “sharks”) and their negative impact on shark populations, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) published and disseminated the International Plan of Action (IPOA) – Sharks, calling on member nations to voluntarily develop National Plan of Actions (NPOA’s) to ensure the long-term sustainability of shark populations caught by their vessels from directed fisheries or as by-catch. Argentina committed to

developing this NPOA and reporting on its implementation to the FAO Committee on Fisheries (COFI), no later than the 28th Session in March 2009. In 2007, the National Federal Council (Consejo Federal Pesquero, CFP) of Argentina promoted a consultation with scientific experts from Research Institutes and Universities, National and Provincial Fishery Agencies and NGO’s to develop a NPOA-Shark for Argentina. This paper reports on background, preparation, schedule, rationale, objectives and future short-term, medium and long-term activities, identifying relevant stakeholders, comprised in the draft presented to the CFP as a basis for the preparation of the final document.

1. Antecedentes

La preocupación creciente por el incremento de las capturas y el comercio internacional de tiburones y sus posibles efectos negativos sobre las poblaciones de estas especies, motivó que en el 22º período de sesiones del Comité de Pesca (COFI) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), celebrado en marzo de 1997, se presentara la propuesta de que esa organización programara una consulta de expertos, con el fin de elaborar directrices para un plan de acción destinado a mejorar la conservación y manejo de los tiburones, que se presentaría al Comité en su siguiente período de sesiones.

El Grupo Técnico de Trabajo se reunió en Tokio del 23 al 27 de abril de 1998. En julio y en octubre de ese mismo año se realizaron sendas reuniones, una Preparatoria y una Consulta sobre la Pesca del Tiburón, ambas en Roma. Como resultado de estas tres reuniones se elaboró el Plan de Acción Internacional para la conservación y ordenación de los tiburones (PAI-TIBURONES) que describe los principios, el marco jurídico, los objetivos y los procedimientos de aplicación para la conservación y el manejo de los tiburones.

Cabe destacar que el PAI-Tiburones de la FAO fue elaborado en el marco jurídico del Código de Conducta para la Pesca Responsable (Artículo 2d y Artículo 3). Su aplicación es de carácter voluntario, alentándose a todos los Estados a que lo apliquen. Para los fines del PAI, se designa bajo el genérico "tiburón" a todas las especies de tiburones, rayas y quimeras (clase Chondrichthyes). Por "pesca del tiburón" se entiende la captura directa, incidental, comercial recreativa y de otros tipos.

Siete años más tarde y como resultado de la Consulta de Expertos organizada por la FAO para evaluar el avance en la Implementación del PAI-Tiburones, realizada en Roma en Diciembre de 2005 se llegó a la conclusión de que si bien el Plan había sido exitoso en reclamar la atención internacional sobre la vulnerabilidad y el importante rol que estas especies tenían en el ecosistema marino, no había servido en cambio como un plan de acción de carácter operacional para la conservación y el manejo de estas poblaciones, reconociéndose que a estos fines se necesitaban lineamientos más prácticos y sencillos.

Algunos planes habían sido desarrollados con escaso nivel de compromiso del sector pesquero y consecuentemente poca aplicación práctica en el manejo de las pesquerías. Entre las principales limitaciones observadas en forma recurrente se mencionaban *inter alia*: la ausencia de claves taxonómicas/guías de campo para la identificación de las especies; la insuficiente información sobre la biología de las poblaciones de condriictios ya fueran especies objetivo o *by-catch*; la escasez o falta absoluta de datos de captura y esfuerzo que permitieran elaborar algún tipo de asesoramiento para la toma de decisiones para el manejo de estas especies; la carencia de los recursos humanos para la aplicación del Plan; la insuficiencia en los fondos para el manejo de estos recursos, fondos que a menudo debían atender a otras necesidades de manejo más urgentes, y; la baja prioridad política que alcanzaban estas pesquerías.

En la 27ª. Sesión del COFI en 2007 hubo acuerdo en que, a pesar de los esfuerzos de algunos países por implementar sus PAN-Tiburones, aún se estaba lejos de alcanzar la meta. La información más reciente que dispone la FAO indica que de los 31 países, que figuran primeros en la estadística de pesca de tiburones (90% del total de las capturas) solamente 10 han desarrollado sus Planes de Acción Nacional.

Además de estos antecedentes, directamente relacionados con la FAO y la implementación de los PAN-Tiburones, cabe mencionar que la República Argentina es parte de diferentes tratados intergubernamentales que se relacionan, en forma directa o indirecta, con la conservación de peces cartilaginosos: Entre esos instrumentos internacionales cabe mencionar dos a los que la República Argentina ha adherido con carácter vinculante: la Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) .aprobada mediante la Ley Nro 22.344, y la Convención de Especies Migratorias (CMS), aprobada por Argentina mediante Ley N° 23.918.

Se reconoce al comercio internacional de los productos pesqueros (incluyendo carnes y aletas) como la principal motivación para la explotación de algunas especies de tiburones y rayas. La preocupación creciente por el estado de algunas de ellas, llevó a que fueran listadas en los Apéndices de CITES. Entre ellas: el tiburón ballena *Rhincodon typus*, y el tiburón peregrino, *Cetorhinus maximus*, fueron incluidos en el Apéndice II (comercialización estrictamente controlada) de CITES en 2002. El tiburón blanco, *Carcharodon carcharias*, fue incluido en el apéndice II de esa Convención en 2004. Las distintas especies de pez sierra (Fam. Pristidae) fueron incluidas en el Apéndice I de CITES (comercialización prohibida) en 2007.

Asimismo se reconoce que los Estados son y deben ser los protectores de las especies migratorias silvestres que viven dentro de los límites de su jurisdicción nacional o que los franquean, y que la conservación o utilización racional de las especies migratorias de la fauna silvestre requieren una acción concertada de todos los Estados dentro de cuyos límites de jurisdicción nacional dichas especies desarrollan parte de su ciclo biológico. Los Estados que son Parte de la Convención de Especies Migratorias, reconocen la necesidad de adoptar medidas a fin de evitar que una especie de esas características pase a ser una especie amenazada. A tal fin deberían promover, apoyar o cooperar a investigaciones sobre especies migratorias, esforzarse por conceder una protección inmediata a las especies migratorias enumeradas en el Apéndice I de la CMS y procurar la conclusión de ACUERDOS sobre la conservación, cuidado y aprovechamiento de las especies migratorias enumeradas en el Apéndice II. Diferentes poblaciones de las tres especies de tiburones presentes en los Apéndices de CITES se encuentran incluidas también en los apéndices I y II de la CMS. Cabe asimismo mencionar que en diciembre de 2008 se incluyeron en el Apéndice II de la CMS al tiburón sardinero *Lamna nasus*, los marrajos (*Isurus, spp*) y las poblaciones del Hemisferio Norte del tiburón espinoso (*Squalus acanthias*).

La inclusión de estas especies en los apéndices de ambas convenciones, se ha basado frecuentemente en presentaciones realizadas por diferentes Estados Parte con fundamento en informes producidos por la Unión Mundial por la Naturaleza (IUCN). En este sentido cabe recordar que las listas rojas de la

IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN...

Ramiro P. Sánchez

IUCN incluyen, en diferentes categorías, a varias especies presentes en el Mar Argentino. Entre ellas, han sido clasificadas como “vulnerables” el pez ángel *Squatina guggenheim* y el cazón *Galeorhinus galeus*. Otra especie de pez ángel *S. argentina* ha sido clasificada recientemente como “en peligro”, mientras que la subpoblación del Atlántico Sudoccidental del escalandrún (*Carcharias taurus*) se encuentra catalogada por esta organización como “en peligro crítico”.

2. La elaboración del PAN-Tiburones en la Argentina

En mayo de 2007, a instancias del Consejo Federal Pesquero (CFP), se realizó un primer taller nacional con la finalidad de delinear las bases para un futuro Plan de Acción Nacional para la Conservación y Ordenación de Tiburones. La Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación convocaron a todas las instituciones relacionadas con esta temática (institutos de investigación, organismos de pesca provinciales y nacionales, Cancillería Argentina y ONG's).

Se conformaron tres Grupos de Trabajo: Biología y Taxonomía, Evaluación y Manejo de Pesquerías y Pesca Deportiva, con la función de relevar la información necesaria a fin de cumplimentar los correspondientes diagnósticos, detectar los vacíos de información y efectuar recomendaciones para el corto y mediano plazo.

En septiembre del 2007 se realizó un segundo taller general. Dada la gran variedad de especies presentes en el Mar Argentino y el distinto grado de conocimiento e importancia comercial y ecológica correspondientes a cada una de ellas, para una primera etapa, se hizo una priorización de especies a diagnosticar y considerar en las aperturas de las estadísticas de pesca y comercialización. Los criterios de priorización fueron: vulnerabilidad, importancia comercial y la situación de aquellas especies con protección internacional. También en 2007 se realizó la primera reunión del Grupo de Trabajo Pesquerías Evaluación y Manejo y se acordó sobre la información pesquera a recopilar en las distintas jurisdicciones para las especies priorizadas en el taller anterior.

En abril de 2008 se reunió el Grupo de Trabajo Pesca Deportiva para definir la información a relevar a fin de hacer un diagnóstico de la misma. En junio del 2008 se realizó la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo Evaluación y Manejo en el cual se presentaron los primeros diagnósticos de la situación actual de las especies priorizadas, en ámbitos de jurisdicción nacional y también en áreas específicas provinciales (Estuario de Bahía Blanca y Golfo San Matías).

En octubre de 2008 se realizó la Reunión Plenaria Final donde se presentaron avances sobre los siguientes productos elaborados por los distintos Grupos de Trabajo: a) encuadre legal internacional, marco institucional y cuerpo normativo en relación con la conservación y explotación comercial de tiburones rayas y quimeras; b) diagnóstico del estado de conocimiento biológico/ taxonómico; c) diagnóstico sobre las necesidades de información relacionadas con la evaluación y manejo de las

pesquerías; y d) diagnóstico sobre las necesidades de información en relación con el impacto de la pesca deportiva y recreativa.

En el curso del taller se trabajó en un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) con el fin de acordar los lineamientos y enunciar las actividades recomendadas para el desarrollo del Plan de Acción Nacional.

Se reconoció como una de las principales Fortalezas la existencia de grupos de trabajo constituidos en distintas instituciones del país, los que en algunos casos como el INIDEP o el IBMP Almirante Storni contaban ya con programas de investigación específicamente abocados al estudio de los condriictios. Se destacó también el acervo de información disponible que surge de casi tres décadas de investigación en el Mar Argentino y los numerosos grupos de trabajo en Universidades, Museos etc. abocados a estudios de distintos aspectos de la biología de estas especies.

Entre las Debilidades más importantes, se señaló en primer lugar, las deficiencias en la estadística pesquera nacional, particularmente en lo que hace al escaso número de especies reconocidas e incluidas en la misma, la incompleta integración de la información de las capturas realizadas en aguas de jurisdicción provincial y la carencia de información sobre la mortalidad producida por las pesquerías artesanal y deportiva.

Entre las Oportunidades se reconoció como relevante la existencia de instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes que contemplan explícitamente la problemática planteada por la conservación y utilización racional de estos recursos, en particular la adhesión a Convenciones que incluyen entre sus Apéndices a algunas de las especies presentes en el Mar Argentino. Entre las Amenazas se destacó el agotamiento de los caladeros a nivel mundial que pueden generar presión pesquera sobre especies hasta ahora no explotadas comercialmente en forma dirigida y la presencia no regulada de flota extranjera en el área adyacente a la ZEEA.

3. Objetivos General y Específicos y Actividades del PAN-Tiburones

A partir de este análisis, se definió que el Objetivo General del PAN-Tiburones será el de garantizar, sobre una base participativa, la conservación y el manejo sustentable de los condriictios de las aguas marinas y continentales de la Argentina siguiendo -en el marco del Régimen Federal de Pesca (Ley 24.922), la Ley General del Ambiente, y los acuerdos internacionales vigentes- los lineamientos del Código de Conducta para la Pesca Responsable de FAO y el enfoque ecosistémico para el manejo de Pesquerías.

A fin de cumplir con este Objetivo General, se definieron los siguientes Objetivos Específicos

- a. Asignar a estos recursos carácter prioritario en los planes de investigación científica.
- b. Profundizar el conocimiento de las pesquerías de condriictios y otras que afecten a estas especies, en el marco del enfoque ecosistémico.

IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN NACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN...

Ramiro P. Sánchez

- c. Contribuir a la protección y conservación de la diversidad biológica y la estructura y función del ecosistema.
- d. Promover la implementación de medidas de manejo adecuadas para asegurar la conservación, recuperación y/o uso sustentable de estos recursos.
- e. Concientizar a la comunidad acerca de la importancia de los condrictios en el ecosistema y su vulnerabilidad frente a la explotación y a los cambios ambientales.

Se identificaron además unas cuarenta actividades que deberán desarrollarse para el logro de estos objetivos específicos, con asignación de plazos e instituciones responsables para su realización.

4. Acciones

A pesar de que la redacción del documento final a ser puesto a consideración del Consejo Federal Pesquero, todavía no está concluida, es importante destacar que ya se ha encarado la solución de algunas de las necesidades más urgentes detectadas durante el desarrollo de las reuniones arriba mencionadas. En este sentido cabe mencionar: a) las modificaciones en la estadística pesquera; b) la integración de información entre jurisdicciones; c) la resolución más precisa del parte de pesca; d) la apertura del nomenclador aduanero; e) la difusión de las cartillas de identificación de especies; f) la realización de talleres de sensibilización y concientización dirigidos a agentes de la administración pesquera nacional; y g) el dictado de normativa en la Provincia de Buenos Aires para regular la pesca deportiva de tiburones.

Como resultado de toda la actividad desarrollada se elaborarán dos productos, el PAN, propiamente dicho, cuyo borrador será puesto a consideración del CFP en febrero de 2009 y un tomo que incluirá todos los antecedentes, diagnósticos y bibliografía específica, recopilados y/o elaborados durante los diferentes talleres, que se prevé tener listo para su impresión a mediados del mismo año³.

³ A posteriori de la realización de estas Jornadas, por Resolución 6/2009 emanada del CFP con fecha 12 /3/2009 se aprobó el Plan de Acción Nacional para la Conservación y el Manejo de Condrictios (tiburones, rayas y quimeras) en la República Argentina. A la fecha de presentación de este manuscrito, el tomo que incluye toda la información respaldatoria y complementaria se encuentra en prensa.