

COMISIÓN INTERAMERICANA DEL ATÚN TROPICAL
COMITÉ PARA LA REVISIÓN DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS
ADOPTADAS POR LA COMISIÓN

2ª REUNIÓN BIENAL ESPECIAL

Lisboa, Portugal
26 de agosto de 2026

DOCUMENTO CORSB-02 INF-A

SISTEMA DE CATEGORIZACIÓN DE POSIBLES
INCUMPLIMIENTOS Y LAS FUNCIONES DEL COMITÉ PARA LA
REVISIÓN DE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS ADOPTADAS POR LA
COMISIÓN (COR)

Introducción

La presente nota ha sido preparada el personal de la CIAT a solicitud formal del Presidente del COR y en coordinación con él. Su objetivo es proporcionar a los CPC un análisis factual de lo que los instrumentos jurídicos vigentes establecen en relación a cinco preguntas específicas relativas al alcance del mandato del COR y al marco jurídico aplicable al sistema de categorización de posibles incumplimientos y acciones de seguimiento, actualmente en desarrollo. Las cinco preguntas corresponden a cuestiones de interpretación jurídica planteadas por los CPCs durante la Primera Ronda del proceso intersesional e identificadas en el Documento Consolidado de la Fase 3. El propósito de este documento es únicamente informativo y no constituye un dictamen jurídico ni refleja tampoco la posición del Presidente o de ningún CPC sobre las cuestiones debatidas. Su finalidad exclusiva es clarificar lo que los instrumentos dicen, las opciones de diseño que presentan, y las preguntas que requieren deliberación formal.

La nota responde a las cinco preguntas formuladas por el Presidente en el orden en que fueron planteadas. Antes de abordar las preguntas, es preciso formular una observación preliminar sobre el producto esperado del trabajo del COR, que incide directamente en la interpretación de todas las respuestas que siguen.

Observación preliminar

Una cuestión que subyace a todas las preguntas formuladas por el Presidente es la siguiente: ¿cuál es el producto concreto que el COR puede y debe elaborar en el marco de su mandato? La respuesta a esta pregunta determina el alcance de todo el trabajo intersesional.

El párrafo 8 de la Resolución C-22-02 establece que el Comité *"podrá considerar la elaboración de un sistema de sanciones e incentivos... el cual será presentado a la Comisión para su consideración y posible adopción"*. Esta formulación indica la siguiente secuencia: el COR elabora el sistema en su totalidad —con criterios, niveles, acciones de seguimiento y mecanismos de ajuste— y lo presenta a la Comisión. La Comisión ejerce entonces su competencia decisoria, adoptando o rechazando el sistema mediante resolución. En esta lectura, el mandato del COR no se limita a una preparación inicial: abarca el desarrollo completo de una propuesta técnica y normativa lista para consideración de la Comisión.

Bajo esta lectura, el resultado del proceso entre sesiones es una propuesta plenamente desarrollada, sobre la cual la Comisión ejerce su facultad de decisión.

Pregunta 1. Alcance de las funciones del COR: ¿puede el Comité definir y asignar categorías formales de cumplimiento con acciones de seguimiento obligatorias o cuasi-obligatorias?

El Anexo 3 de la Convención de Antigua atribuye al Comité las siguientes funciones: examinar y dar seguimiento al cumplimiento; analizar información por pabellón o por embarcación; suministrar a la Comisión información, asesoría técnica y recomendaciones; y recomendar a la Comisión formas de promover la aplicación efectiva de las medidas. Los verbos que definen el mandato son analíticos y consultivos: el Comité examina, analiza, suministra y recomienda. Sólo la Comisión tiene la facultad de tomar decisiones formales con efectos jurídicos vinculantes para los CPC.

Una lectura de estas disposiciones es que el desarrollo de un sistema de niveles de gravedad para clasificar las posibles infracciones constituye una tarea analítica coherente con dichas funciones. Su finalidad es mejorar la calidad del trabajo de revisión, sin generar consecuencias jurídicas directas por sí mismo. Una lectura contraria, reflejada en el récord de la Primera Ronda de comentarios, sostiene que la definición de la gravedad de las infracciones es una cuestión reservada al ordenamiento jurídico de cada CPC y que la asignación previa de categorías de gravedad excedería una función de carácter analítico. Corresponde a los CPC determinar cuál de estas interpretaciones debe prevalecer.

Sin embargo, la pregunta del Presidente no se limita a las acciones plenamente vinculantes: incluye también las acciones cuasi-obligatorias, es decir, aquellas que, sin ser formalmente vinculantes en sentido jurídico estricto, generan efectos prácticos a través de transparencia y comunicación estructurada. Este espacio de diseño — que existe entre la clasificación puramente analítica y la decisión vinculante — es relevante para la mayoría de las acciones de seguimiento contempladas en los Niveles 1 y 2 del documento COR-16-INF-A, y debe distinguirse claramente de las acciones de los Niveles 3 y 4.

En síntesis: Las acciones de seguimiento en los Niveles 1 y 2 (cartas de preocupación, solicitudes de información, planes de acción) se correlacionan con el párrafo 7 de la Resolución C-22-02. Para los Niveles 3 y 4, las acciones que impliquen consecuencias materiales para los CPC requieren habilitación expresa de la Comisión mediante resolución. Determinar si la asignación de categorías formales de gravedad y el alcance del espacio intermedio descrito anteriormente entran dentro de las funciones actuales del Comité son cuestiones que corresponden a los CPC en sus deliberaciones.

Pregunta 2. Autoridad por nivel de acción: ¿qué acciones de seguimiento están dentro del mandato actual del COR y cuáles requieren adopción previa por la Comisión?

El análisis de los instrumentos vigentes permite establecer la siguiente distinción por nivel:

Nivel 1 — Menor (MI). Las acciones propuestas como el envío de una carta en la cual se expresa la preocupación de la Comisión y se solicita información sobre acciones a llevar a cabo; están claramente dentro del mandato del Comité. El párrafo 7 de la Resolución C-22-02 ya prevé el envío de cartas del Presidente del Comité a los CPC informando de su estado de cumplimiento y estableciendo la obligación de respuesta. Un formato estandarizado para las comunicaciones del Nivel 1, desarrollado por la Secretaría con insumos del COR, no requiere acción de la Comisión para su implementación.

Nivel 2 — Notable (NO). La solicitud de planes de acción detallados, con plazos e identificación de recursos, se inscribe también en la función de seguimiento del Comité y es compatible con el mandato vigente. Esta acción no impone una obligación jurídica nueva: requiere al CPC que estructure y comunique sus medidas correctivas, lo que es coherente con el espíritu del párrafo 7 de C-22-02. La exigencia de presentar información faltante dentro de un plazo definido es igualmente compatible, en la medida en que se fundamenta en obligaciones preexistentes del CPC bajo las resoluciones correspondientes, no en una obligación nueva creada por el sistema de categorización.

Niveles 3 y 4 — Grave (GR) y Muy Grave (MG). Las acciones contempladas tales como; recomendaciones de restricciones en materia de actividades pesqueras y relacionadas con la pesca, requisitos reforzados de seguimiento, control y vigilancia, tienen efectos materiales para los CPC. Aunque el documento COR-16-INF-A utiliza el lenguaje "considerar recomendar" — que es formalmente coherente con las funciones del Comité —, la Comisión no ha adoptado ninguna resolución que defina los criterios, procedimientos y garantías procesales aplicables a dichas recomendaciones. Esta observación se refiere a la formulación de recomendaciones sobre casos específicos bajo el marco actual; no se refiere al desarrollo de una propuesta de marco para su presentación a la Comisión, que es lo que contempla el párrafo 8 de la Resolución C-22-02. En ausencia de ese marco, el COR carece de una base normativa suficiente para formular tales recomendaciones de forma consistente, predecible y jurídicamente robusta. Para que estas acciones puedan ser implementadas, la Comisión deberá adoptar previamente un marco que defina criterios, procedimientos de activación y garantías para los CPC afectados. La Comisión ha establecido mecanismos correctivos de esta índole en ámbitos específicos, incluidas la Resolución C-24-02 y la Resolución C-25-01, párrafo 4.

Durante el proceso intersesional, se propuso señalar mediante corchetes aquellas acciones de seguimiento cuya base jurídica bajo la Convención de Antigua o las resoluciones vigentes es incierta, distinguiéndolas así de las acciones que sí cuentan con habilitación expresa. Este mecanismo permite que el trabajo técnico avance en las áreas donde existe claridad, sin presuponer una autoridad que aún no ha sido conferida por la Comisión.

Pregunta 3. Aplicación automática: ¿plantea la automaticidad de las acciones de seguimiento preocupaciones jurídicas bajo el marco vigente?

La automaticidad referida en el Plan de Trabajo del COR no es un concepto unitario. Comprende al menos tres operaciones distintas, con diferentes implicaciones para el mandato del Comité:

Categorización automática basada en criterios. Una vez definidos criterios objetivos para cada nivel, la asignación de la categoría correspondiente a un posible incumplimiento puede y debe ser el resultado de la aplicación de esos criterios, sin margen discrecional adicional. Esta operación corresponde a la aplicación de criterios predefinidos y proporciona rigor técnico y predictibilidad al sistema.

Comunicación y escalada automáticas. Una vez asignada la categoría, la comunicación correspondiente al CPC (carta de preocupación, solicitud de plan de acción) puede activarse automáticamente, sin necesidad de decisión discrecional del Comité en cada caso. El párrafo 7 de la Resolución C-22-02 proporciona la base jurídica existente para las comunicaciones del Presidente del Comité a los CPC.

Consecuencias materiales automáticas. La activación automática de restricciones en materia de actividades pesqueras u otras medidas con efectos materiales para un CPC sin intervención decisoria de la Comisión, plantea una preocupación jurídica, institucional y política, sustantiva. El Artículo IX de la Convención de Antigua establece que las decisiones de la Comisión deben adoptarse por consenso. Una

consecuencia de que una medida podría activarse automáticamente en base a una determinación del COR, sin que la Comisión haya adoptado una decisión al respecto, equivale estructuralmente a convertir al COR en un órgano con facultades decisorias que la Convención no le atribuye. Esto no puede subsanarse por diseño procedimental del COR; requiere una resolución de la Comisión que autorice expresamente ese mecanismo y defina las salvaguardas aplicables.

Una opción de diseño que podría resolver esta tensión sin abandonar el objetivo de automaticidad es el siguiente: la categorización y la comunicación son automáticas y basadas en criterios; la recomendación a la Comisión para los Niveles 3 y 4 es estructurada y predefinida — no discrecional ni política —; y la decisión final vinculante corresponde a la Comisión, que actúa sobre la base de esa recomendación estructurada. Si la Comisión ha aupado las consecuencias mediante resolución, el margen para la intervención política en cada caso individual se reduce sustancialmente, preservando al mismo tiempo la integridad institucional del marco de la Convención.

Pregunta 4. Articulación con la Resolución C-19-02: ¿qué aspectos requieren ser armonizados antes de la operacionalización conjunta?

El trabajo intersesional ha puesto de relieve una cuestión adicional que la presente nota aborda en el marco de esta pregunta, dado que incide directamente sobre la articulación entre los dos instrumentos: ¿cuál es el estándar para evaluar el cumplimiento a nivel del CPC cuando la obligación primaria recae sobre el operador? Específicamente, ¿constituye el inicio de procedimientos de debido proceso contra un operador prueba suficiente de cumplimiento por parte del CPC con independencia del resultado o la etapa de dichos procedimientos, o debe el cumplimiento evaluarse en función de si el CPC detectó y dio seguimiento adecuado a la infracción del operador? Esta pregunta fue planteada por Colombia y varios CPC centroamericanos durante la primera ronda y se identifica en el Documento Consolidado de Fase 3.

La Resolución C-19-02 y la Resolución C-22-02 operan sobre planos distintos. La Resolución C-19-02 establece un procedimiento para identificar e incluir buques individuales en la Lista de Buques con Pesca INDNR, sobre la base de incumplimientos graves específicamente documentados. La Resolución C-22-02 evalúa a los CPC como entidades en su cumplimiento general del conjunto de resoluciones de la CIAT. Son instrumentos con sujetos, objetos y estándares probatorios distintos que no deben confundirse.

El párrafo 2 de la Resolución C-19-02 exige que la identificación de buques INDNR sea "*clara y adecuadamente documentada*" y establece plazos estrictos y escalonados con garantías procesales explícitas, cuyo preámbulo reconoce expresamente "*la importancia del debido proceso y de la participación de las partes interesadas*". El sistema de categorización en desarrollo bajo la Resolución C-22-02 no contempla plazos equivalentes ni garantías procesales comparables. Esta asimetría plantea interrogantes cuando la misma conducta activa ambos procedimientos en paralelo.

Existen cuatro cuestiones específicas que requieren armonización antes de la operacionalización conjunta de ambos instrumentos.

Primero, la definición del punto de conexión entre el sistema de categorización y el procedimiento de la Lista INDNR: ¿cuándo y bajo qué condiciones una determinación del COR bajo C-22-02 puede o debe conducir a la apertura de un procedimiento bajo C-19-02?

Segundo, la restricción del párrafo 11 de la Resolución C-22-02, que dispone que la información del proceso de revisión de cumplimiento será utilizada exclusivamente para los propósitos del Anexo 3 de la Convención: esta limitación puede impedir que el historial de categorización generado bajo C-22-02

sea utilizado como evidencia en un procedimiento bajo C-19-02, salvo que la Comisión habilite expresamente ese uso cruzado.

Tercero, la equiparación de garantías procesales: si el sistema de categorización puede llegar a producir recomendaciones de consecuencias graves para un CPC, las garantías de debido proceso deben ser comparables a las del procedimiento de C-19-02.

Cuarto, la revisión de la Resolución C-19-02 ya recomendada por el COR16 ofrece la oportunidad de abordar estas cuestiones de forma coordinada: los dos procesos de revisión deberían avanzar con coherencia entre sí.

En cuanto al estándar de cumplimiento aplicable a las obligaciones de operador, los instrumentos vigentes no establecen una respuesta expresa. El Artículo XVII de la Convención de Antigua atribuye a los CPC la responsabilidad de garantizar que los buques que enarbolan su pabellón cumplan las medidas de la Comisión, lo que sugiere una obligación de resultado que va más allá de la mera apertura de procedimientos. Sin embargo, ni el Anexo 3 ni la Resolución C-22-02 definen el umbral probatorio que debe alcanzarse para considerar que un CPC ha cumplido esa obligación en un caso concreto.

Los instrumentos presentan al Comité dos opciones de lectura: una interpretación orientada al proceso, según la cual el inicio de procedimientos de debido proceso constituye cumplimiento suficiente del CPC con independencia del resultado; y una interpretación orientada al resultado, según la cual el cumplimiento del CPC se evalúa por la efectividad de la detección y el seguimiento de la infracción del operador. La presente nota no se pronuncia sobre cuál de estas lecturas es la correcta; esa determinación corresponde a los CPC en el marco de las deliberaciones.

Pregunta 5. Equilibrio entre sanciones e incentivos: ¿obliga el párrafo 8 de la Resolución C-22-02 al desarrollo simultáneo de ambos componentes, o existe discreción para desarrollarlos de forma independiente?

El párrafo 8 de la Resolución C-22-02 utiliza el término "*podrá considerar*", lo que confiere al Comité una habilitación permisiva, no una obligación de resultado. No existe en el texto una exigencia de simultaneidad: el párrafo no establece que ambos componentes (sanciones e incentivos) deban desarrollarse al mismo tiempo ni que el sistema sea inválido si uno de ellos se desarrolla antes que el otro.

El párrafo 9 de la misma resolución refuerza el componente de incentivos al contemplar que, a solicitud del CPC, la CIAT podrá considerar medidas de fomento de capacidad y asistencia técnica.

En consecuencia, el Comité dispone de discreción para desarrollar cualquiera de los dos componentes de forma independiente, o para darle prioridad a uno sobre el otro, sin que ello comprometa el cumplimiento del mandato. El párrafo 8 se refiere a ambos componentes; la forma y la secuencia en que se lleve a cabo cada uno de ellos es una decisión que corresponde al Comité y, en última instancia, a la Comisión.