

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



Decimocuarta reunión de la Conferencia de las Partes
La Haya (Países Bajos), 3-15 de junio de 2007

Cuestiones estratégicas

COOPERACIÓN ENTRE LAS PARTES Y PROMOCIÓN DE MEDIDAS MULTILATERALES

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría, a solicitud del Comité Permanente.

Antecedentes

2. En su 54ª reunión (Ginebra, octubre de 2006), el Comité Permanente consideró el documento SC54 Doc. 37 (Rev. 1) sobre Medidas internas más estrictas. Los miembros del Comité comentaron la transparencia, la adecuación y la utilidad de determinadas medidas existentes, así como el derecho a proteger la fauna y flora nativas y a tratar casos sospechosos de comercio ilícito. También señalaron la necesidad de justificar esas medidas por motivos ambientales, y de evitar posibles consecuencias negativas y de asegurar la compatibilidad con las normas de la OMC. El Comité "pidió que la Secretaría presentara un documento de debate sobre medidas internas más estrictas para examinarlo" en la presente reunión, pero "acordó que la Secretaría no debía presentar propuestas para enmendar las referencias a medidas internas más estrictas en las Resoluciones vigentes".
2. Lo esencial de este documento se ha ajustado para tener en cuenta los debates en la 54ª reunión del Comité Permanente y la Visión Estratégica de la CITES para 2008-2013 (véase el documento CoP14 Doc. 11). Como consecuencia, el documento no sólo aborda ahora las medidas internas más estrictas sino también las reservas, la cooperación internacional y las medidas multilaterales. En particular, toma en consideración las siguientes disposiciones:

Objetivo 1.3 *Las políticas nacionales sobre el comercio de vida silvestre son coherentes con las políticas y las reglamentaciones adoptadas a escala internacional.*

Indicadores

Todas las Partes aplican las resoluciones de la Conferencia de las Partes de manera sistemática.

Se han desarrollado procesos multilaterales CITES para reducir la necesidad de que las Partes recurran a medidas internas más estrictas y reservas.

Las Partes adoptan posiciones coherentes sobre el medio ambiente y el comercio de vida silvestre en otros foros internacionales.

4. En la sección introductoria a los Objetivos 1.1 a 1.8 de la Visión Estratégica para 2008-2013 se dice que:

El buen funcionamiento de la Convención depende en gran medida del compromiso de las Partes de cumplir y aplicar la Convención y sus principios. Pese a que las Partes son responsables de la conservación y gestión de su propia fauna y flora, es conveniente que la legislación nacional sea coherente con los instrumentos ambientales multilaterales internacionales y contenga

disposiciones transparentes que sean fácilmente aceptadas y comprendidas por todos los interesados.

5. El material contenido en el presente documento se ha estructurado en gran parte en torno a los indicadores enumerados en el párrafo 3 anterior, insistiendo fundamentalmente en la cooperación internacional y en las medidas multilaterales. En la primera sección del documento se aborda la naturaleza de los procesos multilaterales y bilaterales de la CITES adoptados por las Partes para facilitar y lograr la aplicación de la Convención. En la segunda sección se analiza la manera en que han ejercido las Partes sus derechos para adoptar medidas internas más estrictas y formular reservas en virtud de la Convención. Por último, en la tercera sección se exploran las posibilidades de fomentar el uso de la cooperación internacional y los procesos multilaterales de la CITES para reducir el recurso a medidas internas más estrictas y reservas. El documento no debe considerarse como un examen exhaustivo sobre la manera en que las Partes han fomentado o puedan fomentar la cooperación y las medidas multilaterales. Se trata simplemente de una tentativa inicial de abordar el asunto y de ofrecer una base para la reflexión y discusión.

Procesos multilaterales y bilaterales

El texto de la Convención

6. Todos los acuerdos internacionales adoptados por los Estados representan un delicado equilibrio que se alcanza entre soberanía nacional y cooperación internacional. Esta última no es posible sin renunciar a algo de la primera. La fuerza y la eficacia de un acuerdo internacional dependen con frecuencia del grado en que los Estados han renunciado a sus derechos soberanos con el fin de tratar una cuestión o preocupación compartida.
7. Al igual que otros tratados, la CITES refleja un consenso y un compromiso alcanzado por los Estados que lo negociaron, así como por los que se adhirieron después a sus disposiciones. En el preámbulo de la Convención se reconoce "que los pueblos y Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres" (es decir, una cláusula de soberanía nacional) y "que la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestres contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional" (es decir, una cláusula de cooperación internacional).
8. Entre otras cosas, el texto de la Convención incorpora un acuerdo sobre: definiciones; principios, permisos, certificados, procedimientos y condiciones para el comercio; exenciones o procedimientos especiales; medidas de cumplimiento y observancia; órganos del tratado; comercio con Estados no partes en la Convención; enmiendas, y medidas para resolver las controversias. Varios procesos multilaterales de la CITES se derivan directamente de estas disposiciones de la Convención, en tanto que otras tienen su raíz en la experiencia práctica con la Convención.
9. Como parte del 'acuerdo global' alcanzado por los Estados, probablemente destinado a atraer mayores adhesiones, el Convenio permite dos tipos de divergencia de sus condiciones: medidas internas más estrictas, que son más restrictivas que el Convenio [véase el Artículo XIV, párrafo 1a)] y reservas, que son menos restrictivas que la Convención (véanse el Artículo XXIII, el Artículo XV, párrafo 3 y el Artículo XVI, párrafo 2). La CITES permite también la denuncia, mediante la cual una Parte puede retirarse totalmente de la Convención (véase el Artículo XXIV). Esa disposición se ha utilizado sólo una vez, y la Parte concernida se reincorporó posteriormente a la Convención.

Resoluciones de la Conferencia de las Partes

10. Si bien la Convención es un instrumento vinculante legalmente, que sirve de base para la cooperación internacional, las Resoluciones adoptadas por la Conferencia de las Partes pueden considerarse como 'derecho incipiente' que cumple la misma función. Aunque no se consideran con detalle *infra*, las Decisiones de la Conferencia de las Partes y las decisiones y recomendaciones de los comités permanentes constituyen otra serie de medidas convenidas multilateralmente para promover los objetivos de la Convención.
11. Las Resoluciones de la CITES, que ofrecen orientaciones interpretativas sobre las disposiciones de la Convención, ayudan a las Partes a llegar a un entendimiento común al respecto y a la aplicación

coherente de la Convención. En particular, cierto número de Resoluciones se han aprobado para aclarar las exenciones y los procedimientos especiales previstos en el Artículo VII de la Convención. Sin embargo, esas Resoluciones no siempre se aplican de manera uniforme. La Resolución Conf. 13.7 sobre Control del comercio de artículos personales y bienes del hogar ofrece una definición de la exención, pero se están realizando otros esfuerzos multilaterales para lograr que todas las Partes apliquen la exención de manera uniforme (véase el documento CoP14 Doc. 45). Los esfuerzos en curso para aclarar conceptos como 'introducción procedente del mar' y 'dictámenes de extracciones no perjudiciales' puede dar lugar a nuevas resoluciones con orientaciones sobre su interpretación y aplicación. En el Anexo 1 (inglés únicamente) figura información adicional sobre resoluciones como base para la cooperación internacional).

12. Las Partes utilizan también las Resoluciones para minimizar el impacto de enfoques unilaterales divergentes que se han seguido respecto a la aplicación de la Convención. Por ejemplo, en una Resolución se alienta a los países a consultar antes de adoptar medidas internas más estrictas sobre especies exóticas. Además, las Partes adoptaron la Visión Estratégica de la CITES hasta 2007 como "un marco general de un enfoque unificado para las Partes en la aplicación de la Convención". En el primer párrafo de esa Visión Estratégica se reconoce que los mecanismos sobre el comercio de la CITES "exigen una sólida capacidad nacional, apoyada por una buena cooperación en los planos nacional, regional y mundial".

Comercio bilateral entre Partes

13. Además de su función como instrumento para la cooperación multilateral, la Convención facilita la cooperación bilateral entre países exportadores e importadores, porque toman decisiones relacionadas con distintos envíos comerciales. Los países exportadores e importadores tienen las mismas responsabilidades, si bien algo diferenciadas, respecto al comercio de especímenes de especies del Apéndice I. Los países exportadores tienen fundamentalmente la responsabilidad de determinar el nivel de comercio de especímenes de especies incluidas en los Apéndices II y III, pero la función de los países exportadores es pasar a uno de carácter favorable. En la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP13) sobre Permisos y certificados se dan orientaciones a los países exportadores e importadores acerca de la manera de tomar decisiones sobre permisos (y consultar al respecto). La inclusión en la Resolución de un modelo normalizado de permiso ha ayudado a armonizar la documentación de la CITES y a facilitar la aceptación de esa documentación. Esto se ha complementado mediante la distribución regular de permisos tipo, y actualmente se está tratando de ponerlos a disposición electrónicamente. Se debe facilitar la tendencia general a la expedición electrónica de permisos para que las Partes expidan, verifiquen y decidan si aceptan documentos CITES.
14. Las consultas bilaterales entre Autoridades Administrativas permiten responder a consultas, aclarar errores técnicos u omisiones y, en caso necesario, volver a expedir permisos con carácter retroactivo. Lamentablemente, las consultas bilaterales no son aún tan regulares y eficaces como podrían ser. Países exportadores se han quejado a la Secretaría de que un país importador ha rechazado sus documentos CITES sin consulta previa. Por su parte, países importadores se han quejado a la Secretaría de que no se responde pronto a consultas hechas a países exportadores. No hay duda de que es necesaria una comunicación bilateral más amplia y mejor entre Partes (y no Partes). Esto puede hacerse en reuniones relacionadas con la CITES y por teléfono, así como mediante cartas, telefaxes o correos electrónicos. El contacto directo es preferible al contacto indirecto a través de la Secretaría. Si la consulta a larga distancia no puede resolver ciertas inquietudes, un país podría considerar la posibilidad de visitar a otro e incluso de proporcionar asistencia técnica o financiera conexas.
15. En la Resolución Conf. 11.18 sobre Comercio de especies de los Apéndices II y III no se hace referencia expresa a 'cooperación'. Sin embargo, se alienta a las Partes a consultarse entre sí si consideran que una especie "se comercializa en condiciones que ponen en peligro su supervivencia". Si la consulta no es viable o no tiene éxito, pueden solicitar asistencia de la Secretaría. En los párrafos de la parte dispositiva de la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP13) se recomienda que un país importador notifique al país concernido si "tiene motivos para pensar que se están comercializando especímenes de una especie incluida en el Apéndice II o III en contravención de las leyes de cualquier de los países implicados en la transacción".

Medidas unilaterales

16. Las obligaciones de la Convención son bastante sustantivas y claras. Las Resoluciones se han adoptado para ofrecer orientaciones de interpretación sobre las disposiciones que las Partes consideren algo complejas o ambiguas (p. ej., determinadas exenciones y procedimientos especiales). Las Decisiones adoptadas en virtud de la Convención se han tomado generalmente por consenso. A diferencia de las Resoluciones sobre la Convención o conexas y de la adopción de decisiones, que tienen carácter multilateral, las medidas internas más estrictas y las reservas son acciones unilaterales que decide tomar un país. Algunas de esas medidas y reservas se han ajustado o retirado en el transcurso del tiempo, como consecuencia de variar las circunstancias o las políticas.
17. El derecho legal de las Partes a tomar medidas internas más estrictas o a formular reservas es evidente, y en la Convención se determina el alcance de este derecho. En el párrafo 1 del Artículo XIV se dice que las disposiciones de la Convención no afectarán en modo alguno al derecho de las Partes a adoptar medidas internas más estrictas "respecto de las condiciones de comercio, captura, posesión o transporte de especímenes de especies incluidas en los Apéndices I, II y III, o prohibirlos enteramente". También se dice que la Convención no afecta al derecho de una Parte a adoptar medidas internas similares respecto a especímenes no incluidos en la CITES. El Artículo XXIII no permite reservas generales, pero sí reservas específicas (es decir, en relación con especies incluidas en los Apéndices o partes y derivados de una especie incluida en el Apéndice III). Éstas pueden formularse en el momento de adherirse un Estado a la Convención o en relación con enmiendas de los Apéndices en virtud del Artículo XV o XVI (es decir, en el plazo de 90 días después de su adopción en relación con los Apéndices I o II y en cualquier momento después de la comunicación en relación con el Apéndice III).
18. Como ya se ha dicho, el reconocimiento del derecho a adoptar medidas internas más estrictas y reservas probablemente ha permitido y alentado a los Estados participar en la CITES cuando tal vez no lo hubieran hecho en otro caso. La utilización de esas medidas y reservas quizá haya permitido a los Estados ajustar sus obligaciones dimanantes de la Convención, para conformarse a la legislación nacional cuando no ha sido factible por razones políticas, culturales, sociales y económicas modificar esa legislación. La noción fundamental es que es mejor que no haya Estados en el tratado que no haya Partes en absoluto.

Medidas internas más estrictas

19. Las Partes han adoptado medidas internas más estrictas para las especies nativas y exóticas incluidas en los Apéndices. Un reciente análisis de los informes bienales 2003-2004 (véase el documento CoP14 Inf. 15) muestra que la mayoría de las Partes que presentan informes han adoptado medidas internas más estrictas respecto a las condiciones del comercio (75%), la captura (60%), la posesión (65%) y el transporte (55%) de los especímenes de especies incluidas en la CITES. Algunas de estas medidas han revestido la forma de prohibiciones de exportación o importación de determinadas especies animales o vegetales o categorías de especies.
20. En la Resolución Conf. 4.22 (Pruebas del derecho extranjero) se recomienda que las Partes proporcionen información detallada a la Secretaría sobre sus medidas internas más estrictas, en particular para aumentar su transparencia. En la Resolución Conf. 6.7 (Interpretación del párrafo 1 del Artículo XIV de la Convención) se recomienda que las Partes celebren consultas con los Estados del área de distribución al considerar la adopción de medidas internas más estrictas sobre especies exóticas. Hasta ahora, ambas Resoluciones se han aplicado de manera incoherente. A veces, las Partes parecen considerar las consultas con organizaciones no gubernamentales como una sustitución lógica de las consultas con órganos gubernamentales en los Estados del área de distribución afectados.
21. Al parecer, las medidas internas más estrictas se deben, entre otras cosas, a la necesidad observada de: ofrecer un mayor nivel de protección nacional a una especie por ser nativa o porque su inclusión en determinado Apéndice no refleje su estado de conservación en ese país; proteger los ecosistemas de un país de las especies exóticas invasoras; abordar casos sospechosos de comercio ilícito; impedir que se utilice una exención o un procedimiento especial en virtud del Artículo VII de la Convención como 'evasiva' para el comercio ilícito; limitar el comercio con el fin de reducir los recursos

institucionales u otros costos que entrañe su supervisión; deferir a los requisitos adicionales y pertinentes de salud pública o a los requisitos veterinarios o fitosanitarios; asegurar la competitividad económica de los productores locales, y evitar posibles críticas o presiones de grupos de intereses especiales o de los medios de información, en particular los contrarios al uso consuntivo de especies silvestres.

22. A veces, la Conferencia de las Partes ha recomendado que las Partes adopten medidas internas más estrictas. Según la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP13), "si un país importador tiene motivos para pensar que se están comercializando especímenes de una especie incluida en el Apéndice II o III en contravención de las leyes de cualquiera de los países implicados en la transacción", debe "aplicar, de ser posible, medidas internas más estrictas a la transacción con arreglo a lo dispuesto en el Artículo XIV de la Convención". En la Resolución Conf. 11.18 se recomienda que las Partes puedan aplicar medidas internas más estrictas en consulta con otro Estado respecto de que la posible explotación excesiva de una especie no sea viable o tenga éxito.
23. El título del Artículo XIV de la Convención (a saber, Efecto sobre la legislación nacional y convenciones internacionales) entraña que su principal finalidad tal vez haya sido garantizar que las medidas internas más estrictas vigentes no fueran invalidadas automáticamente por la adhesión de un país a la Convención. Esto daría a las Partes algún tiempo para poner sus medidas internas más estrictas en conformidad con los objetivos y las disposiciones de la Convención. También se podría haber previsto la futura adopción de medidas internas más estrictas, pero no parece probable que los gobiernos negociadores hubieran deseado necesariamente estimular su adopción generalizada. Algunas Partes han sugerido además que los negociadores del Artículo XIV previeron que sobre todo los países exportadores y no los importadores adoptarían medidas internas más estrictas.
24. Cierta número de Partes han considerado que en determinadas circunstancias se pueden justificar medidas internas más estrictas. Por ejemplo, el requisito de un permiso de importación para todos los especímenes de especies del Apéndice II puede justificarse por las dificultades para controlar los movimientos de un espécimen una vez que penetra en una región con un control aduanero externo común y sin control aduanero entre países participantes. El requisito de un permiso de importación para especímenes vivos de especies del Apéndice II puede justificarse por las dificultades de tratar tales especímenes en caso de llegada imprevista y de que los documentos correspondientes no se encuentren en orden porque han de ser objeto de decomiso, atención o eliminación. Se puede justificar una mayor protección a determinadas especies nativas de la prevista en la CITES si el estado de conservación de la población nacional difiere del estado de la población global en que se basa la inclusión en la CITES.
25. Puede que todos los países que compartan la especie no convengan en la necesidad de medidas específicas de la especie. En la Resolución Conf. 12.7 (Rev. CoP13) se recomienda que "si un Estado del área de distribución de un stock compartido de una especie de Acipensiformes decide, en virtud de la adopción de medidas nacionales más estrictas, reducir su cupo establecido de conformidad con esta Resolución, esto no afectará al cupo de los demás Estados del área de distribución de ese stock". Además, la necesidad de una medida unilateral no es el único factor que debe tenerse en cuenta. En la Resolución Conf. 10.13 (Rev. CoP13) (Aplicación de la Convención a las especies maderables) se recomienda que las Partes "consideren cualquier impacto nocivo para la conservación y el comercio antes de aplicar medidas internas más estrictas sobre el comercio de especímenes de especies maderables incluidas en el Apéndice II o III".
26. Algunas medidas internas más estrictas se pueden evitar totalmente utilizando un proceso multilateral o reconsiderando la necesidad de determinada medida unilateral. Por ejemplo, al parecer las preocupaciones sobre la suficiente protección de la CITES de una especie particular se atenderían mejor mediante los procedimientos de enmienda previstos en la Convención. Las preocupaciones sobre especies afectadas adversamente por el comercio se deben abordar mediante el Examen del comercio significativo. En alguna legislación nacional o supranacional se prevé la plena protección de muchas o todas las especies domésticas, aparentemente con independencia de su estado real de conservación, y se podría revisar este procedimiento normativo para determinar si ese grado de protección es realmente necesario para las especies incluidas en la CITES pertinentes.

27. Las medidas internas más estrictas que requieren particular atención son las resultantes de la clausura de un mercado de importación completa o casi completa. Si bien esas medidas no son muy comunes, comprenden, entre otras, amplias prohibiciones sobre la importación de aves silvestres vivas. Esas previsiones se han justificado por razones de conservación o de salud humana y animal, y se afirma que están en conformidad con las reglas de la OMC. Las prohibiciones abarcan un gran número de especies exóticas cuyo estado de conservación individual varía. Tienen carácter permanente, pero permiten considerar las importaciones si los Estados del área de distribución adoptan primero planes de gestión de la conservación globales. Se considera que ofrecen beneficios económicos positivos a los productores de aves criadas en cautividad en los países importadores. Hay indicios de que grupos de intereses especiales han empezado a promover igualmente prohibiciones amplias de la importación de mamíferos y anfibios vivos.
28. Otras medidas internas más estrictas que requieren mucha atención son las que pueden entrar innecesariamente en conflicto con procesos multilaterales convenidos ya en la CITES. Por ejemplo, los requisitos de gestión de la conservación impuestos a un Estado del área de distribución mediante la aplicación de la legislación nacional de un país importador pueden no ser totalmente compatibles con las recomendaciones multilaterales de una Resolución de la Conferencia de las Partes o una Decisión del Comité Permanente.
29. Algunos países han evaluado los efectos y la eficacia de sus medidas internas más estrictas. En un caso, esto confirmó la adecuación y la utilidad de tales medidas y su subsiguiente mantenimiento. En otro, la evaluación dio lugar a una serie revisada de medidas internas más estrictas de mayor limitación en número y alcance. Las Partes que están procediendo actualmente a exámenes de políticas comerciales de especies silvestres (véase el documento CoP14 Doc. 15) considerarán sus medidas internas más estrictas como un aspecto del examen.
30. Determinados acuerdos regionales que regulan en forma más restrictiva algunas de las especies cubiertas por la CITES (p. ej., las Zonas Especialmente Protegidas y el Protocolo relativo a la fauna y flora silvestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, la Convención Interamericana para la Protección y la Conservación de las Tortugas Marinas, el Acuerdo sobre la Conservación de Cetáceos del Mar Negro, del Mar Mediterráneo y de la Zona Contigua del Atlántico, y el Acuerdo sobre la Conservación de los Pequeños Cetáceos del Mar Báltico y del Mar del Norte se pueden considerar como una serie de medidas internas más estrictas para esos países que son Parte en los acuerdos regionales y en la CITES.

Reservas

31. Durante la negociación de la Convención, algunos países sugirieron que se incluyera una cláusula general de reservas, pero fue rechazado por otros países por pensar que si se permitiera formular reservas sobre artículos completos se frustraría toda la finalidad del tratado. Si bien algunos acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (p. ej., el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono) no permiten formular ninguna reserva, en el anteproyecto utilizado para la negociación de la CITES se preveían reservas concretas, y ese planteamiento fue aceptado por los gobiernos.
32. La lista de reservas en el sitio web de la CITES en marzo de 2007 mostraba que unas 37 Partes habían formulado reservas para un número de especies comprendido entre 1 y 55. No es necesario dar razones para las reservas. En un documento preparado para la tercera reunión de la Conferencia de las Partes (Nueva Delhi, 1981), la Secretaría dijo que "En algunos casos, algunas reservas fueron formuladas simplemente porque una Parte no estuvo de acuerdo con la decisión de la mayoría relativa a la inclusión de una especie... en otros casos, como una medida administrativa transitoria con el objeto de mantener el *statu quo* hasta que la legislación nacional esté conforme con los Apéndices enmendados. En la mayoría de los casos, las reservas son motivadas por intereses económicos nacionales y tienden a preservar opciones y privilegios comerciales que constituyen excepciones con respecto a las normas acordadas a nivel internacional." (véase el documento Doc. 3.22). Las reservas pueden retirarse, y se han retirado.
33. En la Resolución Conf. 1.5 (Rev. CoP12), [que se propone consolidar con la Resolución Conf. 9.25 (Rev.) en el documento CoP14 Doc. 20.2], se recomienda que una parte que formule una reserva

respecto de una especie incluida en el Apéndice I o II no debe proponer luego que esa especie se incluya en el Apéndice III. En la Resolución Conf. 4.25 sobre Consecuencias de las reservas se recomienda que toda Parte que haya formulado una reserva respecto de cualquier especie incluida en el Apéndice I dé a esa especie, a todos los efectos pertinentes, inclusive la expedición de documentos y el control de su comercio, el mismo trato que le daría si estuviera incluida en el Apéndice II. La finalidad de esta recomendación era facilitar la cooperación multilateral en la regulación del comercio y en la recopilación de datos sobre el comercio, a pesar de la formulación de una reserva.

34. En la Convención no se dice nada sobre el tratamiento de las reservas cuando se transfiere una especie de un Apéndice a otro. En su 53ª reunión (Ginebra, junio-julio de 2005), el Comité Permanente apoyó que el tratamiento de las reservas prescribía si una especie se transfería a otro Apéndice (véase el documento SC53 Doc. 34). La Secretaría sugirió que esto estaría "más en consonancia con el espíritu de conservación de la Convención y el principio general de que las reservas debilitan la eficacia de la Convención". En el documento CoP14 Doc. 49 se proponen ahora las correspondientes revisiones de la Resolución Conf. 4.25.

Promoción de la cooperación internacional y procesos multilaterales

35. Para la cooperación internacional tiene que haber confianza y respeto mutuos. En tal caso, puede desaparecer la percepción de que se necesitan medidas internas más estrictas y reservas. Si bien cualquier gobierno puede imponer medidas internas más estrictas o formular reservas, el comercio internacional de especies silvestres debe realizarse mediante la acción y el acuerdo multilaterales. Trabajando juntos es como los gobiernos y otras partes interesadas pueden proteger mejor el medio silvestre y mantener un sistema de comercio sostenible que impida la extinción de las especies vegetales y animales.
36. La acción multilateral no sólo tiene carácter intergubernamental, sino que en ella pueden y deben intervenir 'otras partes interesadas' o interesados. Esos interesados tienen generalmente acceso a la información y capacidad para informar o influir en la adopción de decisiones multilaterales en virtud de la Convención. Además, el análisis de los informes bienales de las Partes de 2003-2004 muestra que el 70% de quienes presentan informes han colaborado con organizaciones no gubernamentales a nivel nacional. Aproximadamente la mitad de quienes informan han colaborado con asociaciones comerciales o el sector privado, autoridades subnacionales y comunidades locales. Sólo el 16% han colaborado aparentemente con poblaciones autóctonas. Al parecer, se requiere un esfuerzo adicional para mejorar la cooperación, en los ámbitos nacional e internacional, con comunidades locales y grupos autóctonos -teniendo en cuenta sus preocupaciones de subsistencia- así como con el sector privado. Esto ayudaría a lograr que el desarrollo y la aplicación de futuras acciones multilaterales o unilaterales sean equilibrados y no se desvíen hacia un interés u otro.
37. Toda Parte tiene el derecho soberano a decidir lo que permitirá que se venda y que se compre en relación con especímenes abarcados por la Convención. Y toma esas decisiones sobre la base de determinaciones científicas sobre los efectos potenciales de ese comercio, determinaciones legales sobre la adquisición adecuada de los especímenes que se comerciarán y determinaciones políticas sobre si desea autorizar el comercio de una especie o espécimen particular. Sin embargo, cada una de esas decisiones tendrán consecuencias para otras Partes y podrán limitar las opciones de que disponen para ejercer sus derechos soberanos. Por lo tanto, las Partes deberán asegurarse de que la información científica, jurídica y política en que se basan sus decisiones es objetiva, completa y precisa. También deberán tener en cuenta los intereses económicos y sociales que puedan determinar determinada política o resultar afectados por ella. La Convención prohíbe la importación temporal con elevado riesgo de representar una amenaza para la supervivencia de la especie en el medio silvestre, y regula las transacciones comerciales que crean menos riesgo o ninguno de tal perjuicio. La aplicación nacional debe respetar este tratamiento diferenciado.
38. Las ideas erróneas sobre la Convención siguen obstaculizando la efectiva cooperación. Algunas medidas internas más estrictas y reservas se derivan de la falsa noción de que la CITES impone un 'embargo' sobre el comercio de especies silvestres, y contribuyen a ella. El título de la Convención no hace referencia al comercio 'ilícito'. Es más bien un tratado adoptado para regular el comercio internacional. En un caso reciente en que se requería la interpretación de la Convención, un tribunal

nacional dictaminó que su finalidad es permitir el comercio de determinadas especies en forma controlada y sostenible. El tribunal decidió que si el comercio se prohibiera en virtud de la Convención no habría habido necesidad de reconocer expresamente la capacidad de las Partes para adoptar medidas internas más estrictas.

39. Durante la negociación de la Convención se describió como un acuerdo esencialmente poco complicado que protegería las especies amenazadas, sin crear un obstáculo no arancelario al comercio legítimo de plantas y animales. Se concibió como un instrumento que requería una especie de 'certificado de exportación verde' para las especies incluidas, lo cual ofrecería un importante medio a los funcionarios de aduanas de los Estados importadores. Debido a las diferentes interpretaciones y aplicaciones de sus disposiciones, en variables grados de confianza y respeto mutuos, y a las diversas políticas y prácticas sobre el comercio de especies silvestres en general, la Convención parece realmente más complicada -y más restrictiva- de lo que es. En realidad, sigue siendo bastante simple y sencilla. La posibilidad de las Partes de apartarse de las disposiciones de la Convención, y las acciones nacionales o supranacionales que se han realizado como consecuencia, han contribuido a la complejidad asociada a la Convención. Por lo tanto, en los esfuerzos para simplificar la aplicación de la Convención hay que tener en cuenta políticas y acciones nacionales y supranacionales.

Aplicación coherente de Resoluciones

40. La consideración y adopción de Resoluciones es un proceso multilateral esencial en la Convención. Las Resoluciones resultantes de este proceso multilateral de adopción de decisiones tienen gran valor jurídico y, una vez aprobadas, deben cumplirse. Algunas Partes han previsto en su legislación la incorporación general de todas las Resoluciones aprobadas por la Conferencia de las Partes, y así se alienta a hacerlo en el proyecto de legislación nacional. Este método tiene el efecto de hacer jurídicamente vinculantes esas Resoluciones y, en principio, debe garantizar que se aplican con arreglo a sus disposiciones.
41. Varias Partes aplican sólo cierto número de Resoluciones o partes de ellas. La información contenida en la sección Listas de referencia del sitio web de la CITES muestra que hay una incoherente aplicación de la Resolución Conf. 10.20 (Frecuentes movimientos transfronterizos de animales vivos de propiedad privada) y la Resolución Conf. 13.7 (Control del comercio de artículos personales y bienes del hogar). La información que figura en las notificaciones a las Partes muestra que no todas las Partes siguen la Resolución Conf. 12.10 (Rev. CoP13) (Directrices relativas a un procedimiento de registro y control de los establecimientos que crían en cautividad con fines comerciales especies animales incluidas en el Apéndice I) o la Resolución Conf. 13.6 (Aplicación del párrafo 2 del Artículo VII en lo que concierne a los especímenes 'preconvención'). Se han presentado quejas a la Secretaría en el sentido de que al menos una Parte no aplica la Resolución Conf. 13.5 (Establecimiento de cupos de exportación para trofeos de caza de rinoceronte negro). A veces, las Partes interpretan una Resolución en forma distinta a como lo hacen otras, o desean aplicarla de manera flexible por consideraciones prácticas en una situación en que hay poco riesgo de perjuicio para la conservación.
42. Convendría conocer mejor las Resoluciones que las Partes no aplican total o parcialmente y las razones de esa práctica. En ese examen se podrían considerar cualesquiera problemas conexos que no se mencionan en los informes bienales de las Partes (es decir, las dificultades con que se tropieza en la aplicación de resoluciones o decisiones concretas adoptadas por la Conferencia de las Partes, y las medidas, procedimientos o mecanismos de la Convención que convendría examinar y/o simplificar). El análisis de los informes bienales de las Partes de 2003-2004 mostró que se expresaba preocupación, entre otras cosas, por la aplicación de procedimientos de cría en cautividad y reproducción artificial, la exención de efectos personales, la Resolución Conf. 12.7 (Rev. CoP13) y la Resolución Conf. 12.10 (Rev. CoP13). Un análisis más profundo de esta y de otra información podría dar lugar a una decisión para aclarar, revisar o revocar (y tal vez sustituir) determinada Resolución.
43. Una mayor creación de capacidad y más concreta podría contribuir también a la aplicación coherente de las Resoluciones. En general, es necesario mejorar la fiabilidad de los dictámenes de extracciones no perjudiciales y de las adquisiciones legales por todas las Partes. A su vez, esto crearía más confianza y respeto entre las Partes y garantizaría que sus documentos CITES se consideran y tratan como 'certificados verdes'. Las lecciones extraídas de la esfera de la gestión de productos químicos

podría ser útil a este respecto (p. ej., el establecimiento de buenos métodos de prácticas en laboratorios y pruebas estándar que conducen a la aceptación mutua de los datos resultantes).

44. Varias Resoluciones parecen ser más restrictivas que la Convención, y también hay que examinar más este aspecto.

Procesos multilaterales de la CITES que pueden reducir el recurso a medidas internas más estrictas y reservas

45. Reconociendo el derecho de los Estados a adoptar medidas internas más estrictas o a formular reservas, es probable que los gobiernos negociadores esperen que una Parte tome sólo medidas razonables (es decir, una respuesta proporcionada a una necesidad real). También cabe esperar que una Parte trate primero de lograr una solución multilateral o bilateral de un problema o una preocupación identificadas, antes de recurrir a una solución unilateral. A ese respecto, en el Principio 12 de Río se dice que "Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberán, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional".

46. Sin embargo, también es importante reconocer el Principio 2 de Río, en el que se dice que:

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

47. La legalidad de las medidas más estrictas o las reservas debe distinguirse de su legitimidad. Si bien las divergencias de la Convención están legalmente autorizadas, su amplia aceptación por todas las Partes depende de que parezcan coherentes con el espíritu, la finalidad y los principios de la Convención. También es importante su coherencia con resoluciones pertinentes adoptadas por la Conferencia de las Partes, así como el contexto político más amplio (p. ej., otras obligaciones jurídicas internacionales u otros fines ambientales, sociales y económicos). Las medidas o las reservas legítimas son las que parecen, entre otras cosas: estar basadas en la autoridad nacional o legal; ser coherentes interior y exteriormente; justas o equitativas; ser producto de consultas con Partes afectadas o interesadas, y merecer respeto en términos generales. La legitimidad de determinadas medidas o reservas puede depender de su número, su naturaleza y alcance, su duración y la manera en que se aplican. Su nivel de aceptación puede variar con el tiempo, debido al cambio de circunstancias o de opinión. Pero si el nivel de aceptación se situara por debajo de cierto punto, podría perderse la legitimidad, la cual se podría recuperar mediante un mayor conocimiento o asistencia respecto a una medida particular, un ajuste de la propia medida o un cambio en su aplicación.

48. Aun reconociendo que no todas las Partes en la CITES son también parte en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, es interesante señalar que el Artículo 2, punto 4, del Protocolo dice: "Ninguna disposición del presente Protocolo se interpretará en un sentido que restrinja el derecho de una Parte a adoptar medidas más estrictas para proteger la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica que las establecidas en el Protocolo, siempre que esas medidas sean compatibles con el objetivo y las disposiciones del presente Protocolo y conformes con las demás obligaciones de esa Parte dimanantes del derecho internacional".

49. Las Partes pueden identificar una lista de 'procesos multilaterales de la CITES' que podría utilizarse para reducir el recurso a medidas internas más estrictas y reservas. Ya se han mencionado en este documento algunos procesos posibles, y otros figuran en el Anexo 1. Una vez establecida una lista, se puede utilizar el método análisis/resolución de problemas. Esto abarcaría, en primer lugar, la descripción con toda precisión del problema, la cuestión o la preocupación planteados por una Parte, inclusive su posible causa. Después, se puede comprobar la lista de procesos multilaterales para ver si se puede utilizar uno de ellos para abordar la preocupación.

50. Si un proceso multilateral no funciona (o lo hace muy lentamente) o no se considera apropiado, la Parte concernida puede considerar si mediante una acción unilateral se abordaría efectivamente la preocupación. Debería consultar con Partes posiblemente afectadas cuando proceda, reflexionar detenidamente sobre el tipo de acción que puede alcanzar el resultado deseado, y luego concebir la acción lo mejor posible para atender la preocupación de que se trate, asegurando la coherencia con la Convención y las resoluciones pertinentes. La medida o la reserva se debe considerar temporal, y no permanente, y ajustarse o retirarse si se produce un cambio en las circunstancias o políticas correspondientes.
51. En 1996, la Gestión de Recursos del Medio Ambiente realizó un estudio, mediante un contrato con la Secretaría, sobre la manera de mejorar la eficacia de la Convención. Dio como resultado 25 recomendaciones, en una de las cuales se dice que: "La Conferencia de las Partes debe considerar la adopción de una resolución interpretativa adicional sobre medidas internas más estrictas".
52. Se puede alentar a las partes con medidas internas más estrictas y reservas a que examinen esas acciones a fin de determinar si son eficaces y necesarias o si hay posibilidades de retirarlas o ajustarlas, tal vez en favor de un proceso multilateral. Se espera que la aplicación de la Convención se beneficie del estímulo a la adopción de decisiones multilaterales, así como de un método equilibrado y reflexionado de las acciones unilaterales.

Posiciones coherentes sobre medio ambiente y comercio de especies silvestres en foros internacionales

53. El Objetivo 5.4 de la Visión Estratégica de la CITES hasta 2007 es "velar por que la OMC reconozca y acepte las disposiciones de la CITES y garantizar el apoyo mutuo de los procesos de adopción de decisiones entre ambos organismos". En los puntos de acción conexos, se confiere a la Secretaría la responsabilidad del enlace regional e internacional entre la CITES y la OMC, en tanto que las Partes son responsables de mejorar el enlace nacional entre la CITES y los coordinadores de la OMC. Tanto las Partes en la CITES como los miembros de la OMC han reconocido la importancia de la coherencia política a nivel nacional. Sin embargo, es necesario trabajar más para lograr la coherencia política y mejorar el enlace nacional entre los regímenes de medio ambiente y comercio. El proyecto de examen de la política comercial sobre especies silvestres debe contribuir a esos esfuerzos.
54. Las medidas comerciales en virtud de la Convención deben ser compatibles con las normas de la OMC. Esto significa que, entre otras cosas, deben basarse en criterios científicos y ser transparentes. Según el Principio 12 de Río: "Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional".

Recomendaciones

55. La Secretaría recomienda que la Conferencia de las Partes adopte los proyectos de decisión contenidos en el Anexo 2. Las consecuencias económicas de la aplicación del Objetivo 1.3 de la Visión Estratégica para 2008-2013 figuran en el programa de trabajo desglosado por gastos.

Supplemental information on Resolutions as a basis for international cooperation

1. In addition to providing advice, Resolutions play a role in directing assistance to Parties that need it and building mutual trust and respect among all Parties. For example, Resolutions on national reporting, the Review of Significant Trade, national legislation, and compliance and enforcement have led to the development of long-standing programmes aimed at determining whether Parties are fully implementing various aspects of the Convention or need assistance to do so.
2. Resolutions related to the international registration of scientific institutions, captive breeding operations and nurseries, or the universal marking, tagging and labelling of specimens are aimed at enhancing the trustworthiness of those institutions and guaranteeing the legal origin of those specimens. Services or programmes that are centralized at the international level, however, depend on a well-resourced Secretariat. In this connection, it has been found that the demanding technical analysis required of the Secretariat to support international registration of individual captive-breeding operations is generally beyond the Secretariat's limited resources.
3. Revised Resolutions, as well as new tools for Parties' use, have resulted from an examination of the effectiveness of CITES processes at the national and international levels. For example, continuing work is underway to improve Parties' knowledge management and reporting (while reducing their reporting burden) and to make better use of reported information in multilateral decision-making. An inventory of and a database for recommendations made and actions taken in the context of the Review of Significant Trade have been developed and will be available on-line in the future. The National Legislation Project and means for enhancing law enforcement efforts at the national level are regularly reviewed and adjusted. Draft guidelines for the management of nationally established export quotas (see document CoP14 Doc. 36) and draft guidelines for compliance with the Convention (see document CoP14 Doc. 23) have been developed. There is growing interest in evaluating the permitting and marking systems for CITES specimens, particularly in light of the trend towards e-commerce, e-documents and e-signatures, new marking technologies, related knowledge management systems, and increased use of CITES as a mandatory certification scheme (see documents CoP14 Doc. 40 and CoP14 Doc. 43).
4. A number of Resolutions recommend either international (i.e. global, regional or sub-regional) or national action for the conservation of and trade in specific species. These Resolutions have helped to promote better joint management of shared natural resources or harmonized management approaches among range States which may or may not be neighbours.
5. A keyword search of CITES Resolutions shows that they contain a number of references to 'cooperation'. One of the Resolutions containing such a reference is Resolution Conf. 3.4 on Technical cooperation, in which Parties are requested to provide CITES-related assistance through bilateral and multilateral development aid programmes, special funding and the secondment of qualified staff. Other Resolutions and Decisions include more specific calls for the provision of technical or financial support and these have often resulted in positive responses from interested Parties. The Convention lacks specific articles on the provision of technical or financial assistance, which are found in more recent multilateral environmental agreements, and Resolution Conf. 3.4 effectively fills this 'gap' even though it does not seem to receive much attention.
6. There is recognition in Resolution Conf. 8.21 on Consultation with range States on proposals to amend Appendices I and II "that international treaties rely for their successful implementation on cooperation and mutual respect". Although provisions of "the Convention do not require prior support of range States for proposals to amend Appendices I and II", such amendments may affect their interests. The Resolution therefore recommends prior consultation with range States or early submission of amendment proposals. This seems to have led to more letters being sent to range States but the number of responses has been limited and the extent to which those responses are reflected in the final amendment proposal is unclear.

7. The “supreme importance of cooperative and mutual action as called for at the United Nations Conference on Environment and Development in 1992” is recognized in Resolution Conf. 9.21 (Rev. CoP13) on The interpretation and application of quotas for species included in Appendix I. This Resolution enables the Conference of the Parties to set national quotas for hunting trophies of Appendix-I species, thereby satisfying the requirement under Article III of the Convention for a non-detriment finding. Such a multilateral process was designed to facilitate the acceptance of such trophies, particularly by a minority of Parties that did not treat quotas established by national Management Authorities as satisfying the non-detriment finding requirement. Examples of quotas adopted by the CoP are contained in Resolution Conf. 10.14 (Rev. CoP13) on Quotas for leopard hunting trophies and skins for personal use, Resolution Conf. 10.15 (Rev. CoP 12) on Establishment of quotas for markhor hunting trophies, and Resolution Conf. 13.5 on Establishment of export quotas for black rhinoceros hunting trophies. This multilateral solution to a problem has been fairly successful, even though it seems that not all Parties have accepted the import of hunting trophies that are within a CoP-agreed quota. Ideally, all Parties should accept the establishment of export quotas at the national level thereby removing the need for the CoP to adopt specific quotas.
8. Resolution Conf. 2.11 (Rev.) on Trade in hunting trophies of species listed in Appendix I responds more broadly to the need for “uniform interpretation of the Convention with regard to hunting trophies”. In this Resolution, it is recommended that some hunting trophies be handled in accordance with the personal effects exemption found in Article VII, paragraph 3, of the Convention. Other hunting trophies are subject to “complementary control” by exporting and importing countries. In this connection, it is recommended that “the Scientific Authority of the importing country accept the finding of the Scientific Authority of the exporting country that the exportation of the hunting trophy is not detrimental to the survival of the species, unless there are scientific or management data to indicate otherwise”. In addition to this “scientific assessment” by the exporting country, it is recommended that the importing country carry out the independent “scientific examination” required under Article III, paragraph 3 (a), of the Convention. This revised language was adopted to show that the two non-detriment findings are qualitatively different and that the importing country was not expected to re-do and challenge the non-detriment finding of an exporting country. Such an approach reflects the balance reached between national sovereignty and international cooperation.
9. In the introductory paragraphs to Resolution Conf. 11.3 (Rev. CoP13) on Compliance and enforcement, there is acknowledgement of “the obligation for Parties to collaborate closely in the application of the Convention” and “the need for improved cooperation and coordination among CITES authorities and wildlife-law enforcement agencies at the national, regional and international levels”. Parties are specifically recommended to “inform each other of all circumstances and facts likely to be relevant to illegal traffic and also of control measures, with the aim of eradicating such traffic”. They are also recommended to “work together within their regions to develop appropriate mechanisms for cooperation and coordination between wildlife-law enforcement agencies at the regional level” and to “consider nominating officials from relevant national enforcement and prosecuting agencies to participate in the Interpol Wildlife Crime Working Group”.
10. Resolution Conf. 13.9 on Encouraging cooperation between Parties with *ex situ* breeding operations and those with *in situ* conservation programmes contains a provision urging Parties to encourage operations that breed or artificially propagate Appendix-I species to “seek cooperative measures that would support *in situ* conservation based on resources generated by those captive-breeding operations”. Unfortunately, it has proved difficult to date for the permanent committees to develop implementation guidance for this Resolution (see document CoP14 Doc. 48).
11. Although most Resolutions were adopted to enhance cooperation among Parties to the Convention, they might be seen as applying equally to non-Parties that engage in CITES trade. Moreover, Resolution Conf. 9.5 (Rev. CoP13) on Trade with States not party to the Convention was adopted to “provide guidance to Parties for the uniform implementation of Article X of the Convention”. It also facilitates the exchange of information and views between Parties and non-Parties and promotes wider participation in the Convention.

PROYECTOS DE DECISIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Dirigida a las Partes

- 14.xx Las Partes con medidas internas más estrictas y reservas deberán examinarlas con el fin de determinar si son eficaces y necesarias o si hay posibilidades de retirarlas o ajustarlas, en favor de procesos multilaterales de la CITES.

Dirigida al Comité Permanente

- 14.xx El Comité Permanente deberá establecer en su 57ª reunión un grupo de trabajo que, funcionando por medios electrónicos:
- a) organizará y, en caso necesario, revisará el informe de consultoría preparado según la Decisión 14.xx;
 - b) organizará, con la ayuda de la Secretaría, una reunión con representación de todas las regiones de la CITES para discutir dicho informe; y
 - c) sobre la base del informe de la reunión mencionada anteriormente, considerará la necesidad de redactar, para considerarlas en la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes, cualesquiera resoluciones revisadas o nuevas.

Dirigida a la Secretaría

- 14.xx La Secretaría:
- a) contratará a un consultor para preparar un informe sobre la manera de lograr que: las Resoluciones de la Conferencia de las Partes sean aplicadas por todas las Partes de manera coherente; que los procesos multilaterales de la CITES se desarrollen más, para que las Partes no tengan tanta necesidad de recurrir a medidas internas más estrictas y reservas; y que las Partes asuman posiciones coherentes sobre medio ambiente y comercio de especies silvestres en foros internacionales (conforme se declara en el Objetivo 1.3 de la Visión Estratégica para 2008-2013); y
 - b) asistirá al Comité Permanente en la organización de la reunión mencionada en la Decisión 14.xx.