

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

---

Undécima reunión de la Conferencia de las Partes  
Gigiri (Kenya), 10-20 de abril de 2000

Interpretación y aplicación de la Convención

Legislaciones nacionales para aplicar la Convención

PROYECTO DE LEGISLACIÓN NACIONAL

1. En este documento, que ha sido preparado por la Secretaría con arreglo a la Decisión 10.115, se ofrece un cuadro panorámico de las medidas adoptadas por las Partes interesadas en aplicar las Decisiones 10.19, 10.21 y 10.23 y se esboza una estrategia de creación de capacidades jurídicas preparada por la Secretaría con miras a ayudar a las Partes de redactar legislación nacional para aplicar la Convención.

Antecedentes

2. En la Convención se prevén una serie de obligaciones explícitas y precisas cuya aplicación puede evaluarse fácilmente. Es más, la CITES es el único acuerdo ambiental multilateral para el que las Partes han definido un enfoque preciso, el Proyecto de legislación nacional, con miras a revisar y evaluar las medidas nacionales para aplicar la Convención. En la evaluación de la legislación de una Parte se utilizan tres categorías y cuatro criterios. El proyecto, que se inició en 1992, está actualmente en su tercera fase.
3. Desde que se iniciara el proyecto, hace siete años, se han realizado los siguientes progresos:
  - a) se ha realizado el análisis y la revisión, o actualización, de la legislación nacional de 136 Partes;
  - b) se han formulado recomendaciones para suspender el comercio con algunas Partes por el hecho de no acatar la Convención;
  - c) en lo que concierne a la asistencia técnica prestada a las Partes en la preparación de sus legislaciones nacionales, la Secretaría ha preparado una serie de documentos de apoyo técnico (listas, modelos de legislación, cuestionarios, directrices); y
  - d) la Secretaría ha creado una base de datos en la que se incorporan los resultados del proyecto de legislación nacional y otra información jurídica.
4. La CITES es la única Convención que trata de proteger la vida silvestre mediante la reglamentación del comercio internacional (incluso si existen restricciones al comercio en muchos otros acuerdos). La aplicación de la CITES engloba dos intereses bien distintos, a saber, la conservación de la vida silvestre y el comercio internacional. Es posible que en cada Estado Parte ambos aspectos estén regidos por legislación, procedimientos y autoridades distintas. Cabe la posibilidad también de que haya otras leyes que se apliquen a aspectos concretos del comercio internacional de animales y plantas silvestres, y de sus partes y derivados. Puede que haya controles nacionales sobre las especies autóctonas protegidas; legislación forestal o de pesca; leyes que establezcan controles sobre el comercio de vida silvestre con fines de salud pública, veterinarios o fitosanitarios; y reglas que controlen la introducción de especies foráneas. En consecuencia, en el Proyecto de legislación nacional se han tomado en consideración diversos sistemas legislativos y jurídicos existentes.
5. El párrafo 1 del Artículo VIII de la Convención es un párrafo fundamental en lo que concierne a la observancia de la CITES a escala nacional. En este artículo se estipula que cada Parte debe aplicar las disposiciones de la Convención mediante su legislación nacional. En la Resolución Conf. 8.4 (Legislaciones nacionales para la aplicación de la Convención) se identifican cuatro medidas nacionales fundamentales que las Partes han de poner en práctica:

- designar Autoridades Administrativas y Científicas;
  - prohibir el comercio de especímenes en contravención de la Convención;
  - sancionar el comercio en violación de la Convención; y
  - confiscar los especímenes objeto de comercio o posesión ilegal.
6. En las Fases 1, 2 y 3 del proyecto se ha determinado la capacidad de las Partes para aplicar la Convención. La Secretaría opina que la casi conclusión de la Fase 3 ofrece una oportunidad para establecer diferentes objetivos para el proyecto.
  7. En consecuencia, la Secretaría ha diseñado una estrategia para asistir a las Partes en la preparación de legislación para aplicar la Convención. Lamentablemente, la falta de recursos a menudo limita la capacidad de la Secretaría para prestar apoyo a las Partes. Dado que las legislaciones y culturas nacionales varían entre las Partes, la Secretaría estima que es preciso prestar asistencia tomando debidamente en cuenta de dicha diversidad.
  8. El desafío sigue siendo alentar a las Partes que figuran en la Categoría 2 y 3 a que promulgen medidas nacionales adecuadas para aplicar la Convención. La Secretaría ha preparado un proyecto de decisión para presentarlo a la consideración de la 11a. reunión de la Conferencia de las Partes (véase el documento Doc. 11.21.1, Anexo) sobre las Partes que figuran en la Categoría 3 y que participan en un elevado volumen de comercio de especímenes CITES. A juicio de la Secretaría, se ofrece ahora un posibilidad de prestar apoyo práctico para ayudar a las Partes que figuran en las Categorías 2 ó 3. A continuación, se expone un nuevo enfoque para lograrlo.

#### Progresos alcanzados en el Proyecto de legislación nacional: Fases 1 a 3

9. El Proyecto de legislación nacional se inició en virtud de la Resolución Conf. 8.4.
10. En la Fase 1 del proyecto se analizó la legislación nacional de 80 Partes. Los resultados de esta labor, que fue realizada por el Centro de Derecho Ambiental de la UICN (Partes de África y Europa) y TRAFFIC USA (Partes de Asia, América Central, del Sur y el Caribe y Oceanía), se presentaron a la novena reunión de la Conferencia de las Partes.
11. En la Fase 2, iniciada de conformidad con la Decisión 9.7, se realizó el análisis de la legislación nacional de otras 44 Partes y sus resultados se presentaron a la décima reunión de la Conferencia de las Partes.
12. En la Fase 3, sobre la base de las respuestas recibidas de 63 de las 103 Partes contactadas (desde 1997), se realizó el análisis de la legislación de nueve Partes (Belarús, Jamaica, Letonia, Mongolia, Myanmar, Swazilandia, Turquía, Uzbekistán y Viet Nam) y de 12 territorios y dependencias de ultramar del Reino Unido. Asimismo se revisaron los análisis previos de 30 Partes (Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, China [inclusive la Región Administrativa Especial de Hong Kong], Cuba, Colombia, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Filipinas, Grecia, Guyana, Honduras, Indonesia, Malasia [inclusive Peninsular, Sabah y Sarawak], México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Democrática del Congo, la República Islámica de Irán, Senegal, Singapur, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe). Mauricio y Camboya han enviado los textos de sus legislaciones y se les remitieron los primeros comentarios y preguntas (véase el Anexo 1).
13. El análisis o la revisión de la legislación se remitió a las precitadas 30 Partes el 12 de enero de 1999 y al Reino Unido, en relación con los 12 territorios, el 28 de diciembre de 1998. A finales de julio de 1999, siete Partes y territorios (Islas Vírgenes Británicas, China, Hong Kong, Jamaica, Letonia, Filipinas y Turquía) comunicaron acuse de recibo del documento y explicaron que se estaban ocupando de los proyectos de legislación o de las enmiendas a los textos existentes (véase el Anexo 1).
14. El Proyecto de legislación nacional a puesto de relieve que aproximadamente el 75% de las Partes cuya legislación se había sometido a examen no disponía de todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para aplicar todas las disposiciones de la Convención y de las resoluciones de la Conferencia de las Partes.
15. La legislación de 37 Partes (26%) está incluida en la Categoría 1; la de 52 (36%) en la Categoría 2; y la de 47 (32%) en la Categoría 3 (tal como se resume en el Anexo 2).

16. En estos resultados no se incluyen las seis Partes contactadas durante la Fase 3 que no respondieron a la solicitud de la Secretaría.
17. En los resultados se toma en consideración los progresos realizados por 19 Partes cuyas legislaciones figuraban en las Categorías 2 ó 3 y que pasaron posteriormente a las Categorías 1 ó 2. La reclasificación se debe a menudo al interés despertado por el proyecto respecto de las cuestiones jurídicas, en el curso de los siete años de contactos y seguimiento con las Partes. En esos 19 países, el personal de los ministerios competentes acopiaron información complementaria y/o prepararon proyectos de legislaciones que fueron sancionadas por los respectivos gobiernos. Sus nuevas legislaciones mejoran considerablemente su aplicación de la Convención.
18. La Secretaría observa que algunas Partes cuya legislación se analizó en la Fase 3, concretamente, Fiji, Turquía, Viet Nam y Yemen realizan un elevado volumen de comercio internacional de especímenes CITES, según la base de datos sobre los informes anuales mantenida por el WCMC.
19. Cabe señalar que al menos 11 países accedieron a la Convención después de 1996 y se encuentran en proceso de promulgar la legislación pertinente.

#### Nueva estrategia para el Proyecto de legislación nacional

20. El número de instrumentos legales recibidos por la Secretaría es tan voluminoso que se producen considerables demoras al revisarlos. En consecuencia, la Secretaría está sopesando seriamente la importancia o la necesidad de seguir revisando las legislaciones que pueden sancionarse en todo momento. A juicio de la Secretaría, el Proyecto de legislación nacional debe estar encaminado a prestar asistencia a las Partes a fin de que adopten las medidas adecuadas para aplicar la Convención.
21. A fin de lograrlo, la Secretaría presentó a la 42a. reunión del Comité Permanente (Lisboa, 28 de septiembre – 1 de octubre de 1999), una propuesta sobre una nueva estrategia para asistir a las Partes a preparar la legislación nacional apropiada. El Comité Permanente ratificó esta propuesta y la Secretaría la presenta ahora a la Conferencia de las Partes para que la confirme.
22. Muchas Partes han solicitado el asesoramiento y la asistencia de la Secretaría en la preparación de legislación para aplicar la CITES. La Secretaría respondió de diversas formas, a saber, remitiendo proyectos de modelos de legislación, preparando una lista de legislación, dirigiendo las solicitudes de asistencia a las oficinas regionales del PNUMA (por ejemplo, para varios países de América Latina), enviando al personal de la Secretaría en misión, y proporcionando asesoramiento y/o comentarios por escrito sobre los proyectos de legislación.
23. Como parte de la nueva estrategia propuesta, la Secretaría estima que no debería continuarse con la práctica precedente de confiar en consultores para redactar legislaciones nacionales. La responsabilidad de esta tarea debería recaer en un grupo de expertos nacionales. Dichos expertos, mediante un proceso de participación y consultas, podrían preparar la legislación nacional necesaria en sus países. La Secretaría proporcionaría formación inicial, asistencia técnica y material e información jurídica a los expertos nacionales.
24. El Proyecto de legislación nacional podría integrar cuestiones de aplicación y observancia en el desarrollo holístico a largo plazo de la legislación nacional para aplicar la Convención.
25. La Secretaría propone que se establezca una estrategia de creación de capacidades jurídicas para aplicar las disposiciones de la CITES a escala nacional. El objetivo principal de la estrategia será fomentar la capacidad de cada Parte para aplicar la Convención. Asimismo, determinará la relaciones entre la aplicación, el acatamiento, la observancia y la eficacia. La estrategia orientará el desarrollo de un programa de creación de capacidades recurriendo a talleres regionales y documentos técnicos para apoyar el proceso de redacción de legislación. Por último, la estrategia tendrá como finalidad el logro de la armonización de las leyes y procedimientos para aplicar la Convención.
26. Dada la gran variedad de sistemas jurídicos en todo el mundo, los modelos de legislación deben tomar en consideración los expertos de las Partes y las semejanzas de los sistemas jurídicos, culturas e idiomas. Como la forma de las legislaciones nacionales y la terminología utilizada varía según las tradiciones jurídicas, las estructuras administrativas y gubernamentales y otros factores, la estrategia se organizará por regiones. En la medida de lo posible, deben desplegarse esfuerzos para proponer disposiciones

normalizadas que puedan incorporarse en la legislación nacional sin que sea necesario realizar cambios importantes, a fin de armonizar la legislación.

27. La puesta en práctica de la estrategia se organizará por módulos:

a) Primer módulo: Elaboración de documentos técnicos.

Se incluirá un cuestionario sobre el sistema legislativo nacional, a fin de determinar las lagunas y deficiencias en la legislación nacional para aplicar la CITES, y una lista en la que se describan las disposiciones requeridas en virtud del texto de la Convención y de las resoluciones aprobadas por la Conferencia de las Partes.

b) Segundo módulo: Organización de talleres regionales.

El objetivo principal de los talleres consiste en diseñar modelos regionales legales, a fin de que la legislación sea fácil de adaptar, comprensible e útil para los órganos relevantes (autoridades CITES, encargados de la observancia, jueces, comerciantes, etc.).

c) Tercer módulo: Prestación de apoyo a los legisladores y organismos encargados de la observancia.

En la estrategia se identifican tres grupos que deberían participar en el proceso de creación de capacidades:

- Encargados de la política y altos funcionarios gubernamentales, tanto a escala nacional como local, con responsabilidad en la formulación de políticas ambientales que requieran legislación;
- Juristas y redactores jurídicos encargados de preparar los proyectos de ley; y
- Autoridades Administrativas y organismos de observancia.

28. Estos grupos seleccionados constituyen un marco para estructurar la formulación de propuestas legislativas con miras a facilitar que el parlamento (u otro órgano legislativo) apruebe y, posteriormente, promulgue y aplique la legislación nacional.

#### Recomendaciones

29. La Secretaría solicita a la Conferencia de las Partes que haga suya la precitada estrategia, que ya fue ratificada en la 42a. reunión del Comité Permanente. (Si se ratifica este enfoque, la Secretaría ha previsto iniciar la Fase 4 del Proyecto de legislación nacional, centrado en la creación de capacidades jurídicas, inmediatamente después de la 11a. reunión de la Conferencia de las Partes).

30. La Secretaría recomienda a la Conferencia de las Partes que adopte el proyecto de decisión que figura en Anexo 3 al presente documento.

**Partes y territorios analizados en la Fase 3**

<b>Fase 3</b>	<b>Categoría</b>
Antigua y Barbuda	3
Belarús	3
Camboya	3
Dominica	3
Fiji	3
Georgia	3
Jamaica	3
Letonia	3
Mongolia	3
Mauritania	3
Myanmar	3
Arabia Saudita	3
Somalia	3
Swazilandia	3
Turquía	3
Uzbekistán	3
Viet Nam	3
Yemen	3
Reino Unido- Bermuda	2
Reino Unido-Islas Vírgenes Británicas	2
Reino Unido-Islas Caimán	2
Reino Unido-Islas Falkland	3
Reino Unido-Gibraltar	1
Reino Unido-Isla de Man	2
Reino Unido-Montserrat	2
Reino Unido-Islas Pitcairn	3
Reino Unido-Santa Helena y Dependencias	3
Reino Unido-Georgia del Sur e Islas Sandwich del Sur	3



### Proyecto de legislación nacional por regiones

Región	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Análisis en curso
África	3	20	23	2
Asia	3	9	12	3
América Central, del Sur y el Caribe	6	15	7	3
Europa	19	7	5	1
América del Norte	3			
Oceanía	3	1		1
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>52</b>	<b>47</b>	<b>10</b>

### Legislación nacional por categorías

Categoría	Parte	Porcentaje
1	37	26
2	52	36
3	47	32
Análisis en curso	10	6
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>100</b>

### Legislación nacional por fases

Fase	Parte	
	Analizada	Revisada
1	80	
2	44	
3	12	40
Análisis en curso	10	
<b>Total</b>	<b>146</b>	

Categoría 1: Se estima que la legislación cumple en general los requisitos necesarios para la aplicación de la Convención

Categoría 2: Se estima que la legislación no cumple en general todos los requisitos necesarios para la aplicación de la Convención

Categoría 3: Se estima que la legislación no cumple en general los requisitos necesarios para la aplicación de la Convención



PROYECTO DE DECISIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES  
PARA REEMPLAZAR LA DECISIÓN 10.115

Dirigida a la Secretaría

En relación con la aplicación de la Resolución Conf. 8.4

La Secretaría debe:

1. examinar la información sobre disposiciones específicas adoptadas por las Partes para cumplir los dispuesto en el Artículo VIII de la Convención y la Resolución Conf. 8.4, y enmendar en consecuencia los análisis de sus legislaciones y las categorías en que estén incluidas;
2. comunicar a las Partes interesadas cualquier modificación en los análisis de sus legislaciones y en las categorías en que estén incluidas, poniendo de relieve las medidas que deberían adoptar para cumplir las disposiciones previstas en la Convención;
3. prestar asistencia técnica a las Partes que la soliciten con miras a redactar propuestas legislativas para aplicar la Convención, otorgando prioridad a las Partes cuya legislación nacional se considera que no cumple en general los requisitos necesarios para aplicar la Convención (Categoría 3). La Secretaría debe cooperar con las Partes y, en la medida de los recursos disponibles debe proporcionar:
  - a) directrices para la preparación de medidas adecuadas;
  - b) capacitación a las autoridades CITES y otros responsables de la formulación de políticas ambientales que requieran legislación; y
  - c) cualquier apoyo específico solicitado por las Partes que sea relevante para cumplir los requisitos; y
4. presentar un informe a la 12a. reunión de la Conferencia de las Partes sobre:
  - a) la legislación promulgada por las Partes para aplicar la Convención y todas las recomendaciones relativas a las Partes que no hayan sancionado esa legislación;
  - b) los progresos realizados respecto de la asistencia técnica prestada a las Partes en la elaboración de legislación nacional para aplicar la Convención; y
  - c) las conclusiones de los análisis de legislación actualizados o iniciados en 1999.