

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

Cuadragésimo sexta reunión del Comité Permanente
Ginebra (Suiza), 12-15 de marzo de 2002

Interpretación y aplicación de la Convención

POSIBLES MEDIDAS EN CASO DE INCUMPLIMIENTO

1. Este documento ha sido preparado por la Secretaría CITES.
2. En el punto 13 a) del acta resumida de la 45a. reunión del Comité Permanente sobre la falta de presentación o presentación tardía de informes anuales:

El Comité encargó a la Secretaría que presentase a la consideración de la 46a. reunión un análisis de las diferentes medidas técnico legales y administrativas que podrían adoptarse en respuesta a los problemas de incumplimiento de la Convención, las resoluciones y las decisiones, tales como la presentación tardía o la no presentación de informes anuales, tomando en consideración la necesidad de velar por que dichas medidas no tengan un impacto negativo para la conservación.

3. El “cumplimiento” de las disposiciones de un acuerdo ambiental multilateral (AAM) se ha definido como “el cumplimiento por las partes contratantes de sus obligaciones en el marco de un acuerdo ambiental multilateral y de cualquier enmienda a dicho acuerdo” (véase el proyecto de directrices del PNUMA sobre el cumplimiento y observancia de los acuerdos ambientales multilaterales, que se presentará a la consideración del Consejo de Administración del PNUMA en su séptima sesión especial en febrero de 2002).
4. En la Secretaría se ha creado una Dependencia de Legislación y Cumplimiento para abordar cuestiones relacionadas con la legislación, la política comercial, el cumplimiento y la observancia.
5. Las medidas adoptadas por las Partes en la CITES para abordar cuestiones de incumplimiento se basan en el texto jurídicamente vinculante de la Convención, las resoluciones y decisiones de la Conferencia de las Partes, las recomendaciones de los órganos subsidiarios de la CITES y la experiencia práctica.
6. Pese a que en la Convención no figura ningún artículo titulado “Cumplimiento” o “Incumplimiento” (véase el Artículo 8 del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1987) o el Artículo 18 del Protocolo de Kyoto (1997), las medidas adoptadas por la CITES para asegurar el cumplimiento se fundan en la propia Convención y comprenden una serie de procedimientos y mecanismos aprobados por las Partes.
7. El aspecto principal de estas medidas consiste en facilitar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones de la Convención. En este sentido, las medidas están destinadas a supervisar y promover el cumplimiento, así como a determinar y abordar los casos de incumplimiento.
8. Dado que la CITES utiliza instrumentos comerciales para su aplicación, una recomendación para mejorar la eficacia de la Convención es la suspensión del comercio. En la práctica, esta medida ofrece un periodo de tiempo durante el que la Parte concernida puede pasar del incumplimiento al cumplimiento, *inter alia*, promulgando legislación adecuada o luchando y

reduciendo el comercio ilegal. Si se determina un problema grave de incumplimiento, sería inapropiado que las Partes no respondiesen favorablemente. Las recomendaciones para suspender el comercio pueden considerarse como medidas positivas, mediante las cuales todas las demás Partes participan ofreciendo una oportunidad o “respiro” para que la Parte en cuestión resuelva un determinado problema o deficiencia. Asimismo, pueden considerarse como una medida cautelar para evitar la continua violación de la Convención que es perjudicial para la supervivencia de una o más especies incluidas en los Apéndices de la CITES.

9. Durante los dos últimos años, la base jurídica de las medidas de cumplimiento en el marco de la CITES ha sido objeto de amplios debates entre la Secretaría, la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el PNUMA y las Secretarías de otros AAM, ya que se buscaba potenciar la sinergia y el apoyo mutuo de los AAM y la OMC. En este proceso, se ha reconocido que los regímenes ambientales y comerciales se fundan en una misma posición legal y que debía respetarse cada una de ellos en sus respectivas esferas de experiencia. Se ha reconocido también que las medidas comerciales multilaterales eran distintas de las medidas comerciales unilaterales.
10. Entre las principales disposiciones de la Convención y resoluciones relacionadas con el cumplimiento cabe señalar:
 - En el párrafo 3 del Artículo XI sobre la “Conferencia de las Partes”, se pide a las Partes que examinen periódicamente la aplicación de la Convención y se autoriza a la Conferencia de las Partes, según proceda, a formular recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia de la Convención.
 - En el párrafo 2 d) del Artículo XII sobre la “Secretaría”, se pide a la Secretaría que estudie los informes de las Partes y solicite a éstas cualquier información adicional que estime necesaria para asegurar la aplicación de la Convención. Además, en el párrafo h) se pide a la Secretaría que formule recomendaciones para la realización de los objetivos y disposiciones de la Convención.
 - En el Artículo XIII sobre las “Medidas internacionales” se pide a la Secretaría y a las Partes concernidas que comuniquen, investiguen y aborden posibles problemas de cumplimiento y autoriza a la Conferencia de las Partes a formular recomendaciones conexas. En particular, en el párrafo 1 se enuncia la base jurídica para controlar y abordar en general la capacidad de las Partes para aplicar las disposiciones de la Convención eficazmente. En este párrafo, junto con el Artículo VIII sobre “Medidas que deberán tomar las Partes”, la Resolución Conf. 11.3, sobre cumplimiento y observancia, y las decisiones conexas, se apuntala el procedimiento para ocuparse de las capacidad de las Partes para observar la Convención, lo que significa, reducir o evitar el comercio ilegal.
 - En el párrafo 1 del Artículo XIII se prevé la base jurídica para controlar y abordar la capacidad de las Partes para asegurar que una especie incluida en el Apéndice I o II no se halla adversamente afectada por el comercio. El enunciado del párrafo 1 del Artículo XIII, junto con la Resolución Conf. 8.9 (Rev.), sobre el comercio de especímenes de especies del Apéndice II capturados en el medio silvestre y las decisiones conexas, sienta las bases del proceso de Examen del Comercio Significativo.
 - En el párrafo 1 del Artículo VIII sobre las “Medidas que deberán tomar las Partes”, se pide a las Partes que tomen las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Convención y prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas. En 1992 se lanzó el Proyecto de Legislación Nacional CITES con la finalidad de analizar la idoneidad de la legislación nacional de las Partes y ayudarlas a reforzar la legislación inadecuada. En el marco de este proyecto, se analiza la legislación nacional para determinar si cumple los cuatro requisitos esenciales para aplicar la CITES, tal como se enumeran en la Resolución Conf. 8.4. Concretamente, designar al menos una Autoridad Administrativa y una Autoridad Científica (párrafo 1 del Artículo IX), prohibir el comercio de

especímenes en violación de la Convención (párrafo 4 del Artículo II y párrafo 1 del Artículo VIII), sancionar el comercio o la posesión de tales especímenes [párrafo 1 a) del Artículo VIII] y prever la confiscación o devolución al Estado de exportación de dichos especímenes.

- En el párrafo 7 del Artículo VIII, se requiere que las Partes preparen informes periódicos sobre la aplicación de la Convención y los remitan a la Secretaría, incluyendo un informe anual que contenga un resumen del comercio de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES. Este artículo, junto con la Resolución Conf. 11.17 y las decisiones conexas, consolida un proceso reciente desarrollado por las Partes para mejorar el cumplimiento del requisito de presentación de informes anuales.
- En el párrafo 3 a) del Artículo XI, se autoriza a la Conferencia de las Partes a adoptar disposiciones financieras para que la Secretaría pueda realizar sus funciones. Este artículo, junto con la Resolución Conf. 11.2, sobre financiación y presupuesto de la Secretaría y de las reuniones de la Conferencia de las Partes, puede utilizarse como base para abordar el problema de las Partes que están atrasadas en el pago de sus contribuciones. No obstante, la Secretaría señala que la enmienda al párrafo 3 a) del Artículo IX, aún no se aplica a seis Partes.

11. Como se ha indicado, las Partes han centrado las medidas CITES para asegurar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la prohibición del comercio en violación de la Convención, velar por que el comercio no afecta adversamente a las especies incluidas en la CITES, promulgar legislación nacional adecuada, informar sobre la aplicación de la Convención y hacer oportunamente los pagos al Fondo Fiduciario de la CITES. Es posible que las Partes deseen identificar otras obligaciones sustantivas y de procedimiento que planteen problemas en términos de incumplimiento (por ejemplo, la devolución de especímenes vivos confiscados al Estado de exportación; o la preparación de informes bienales sobre las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas para reforzar la Convención).

12. Hasta la fecha, la CITES ha recurrido a una serie de medidas flexibles para abordar los casos de incumplimiento y en el futuro podrían explorarse otras medidas. Las medidas son consultivas, no judiciales y no contenciosas e incluyen salvaguardias procesales para los participantes interesados (por ejemplo, notificación razonable, posibilidades de respuesta, oportunidades para participar en las reuniones relevantes de los órganos subsidiarios, etc.). Para determinar la medida de cumplimiento adecuada a una situación concreta, las Partes han tomado y seguirán tomando en consideración la causa, el tipo, el grado y la frecuencia del incumplimiento. A menudo se tiene en cuenta el impacto de las medidas de cumplimiento para la conservación (por ejemplo, el Proyecto de legislación nacional se centra en las Partes cuya legislación figura en la categoría 3 y en los que se registra un elevado volumen de comercio), y la Secretaría no está al corriente de situaciones en las que dichas medidas hayan tenido o puedan tener un impacto negativo para la conservación.

13. Las Partes en la CITES disponen de una serie de respuestas secuenciales y graduadas en caso de incumplimiento, entre otras:

- el asesoramiento y/o la asistencia (proporcionando a la Parte concernida información, asistencia técnica y financiera, transferencia tecnológica, intercambio de experiencias, capacitación o mejora de su capacidad para lograr el cumplimiento);
- la publicación de avisos oficiosos (comunicación directa de la Secretaría o un de órgano subsidiario con una Parte, sugiriendo que tal vez no cumpla lo dispuesto, explicando como ha llegado a esa conclusión, instando a la Parte a que investigue el asunto y solicitando que los resultados de la investigación se presenten a la Secretaría y/o el órgano subsidiario);
- la presentación complementaria de información y/o control seleccionado (solicitando a la Parte que presente a la Secretaría más información de la que se requiere normalmente o

que la presente antes de la fecha fijada; que la Secretaría confirme ciertos permisos durante un cierto periodo de tiempo);

- la publicación de una advertencia oficial (comunicación directa a una Parte advirtiéndole que no está cumpliendo lo previsto, solicitando respuestas o medidas e indicando que, si no es suficiente, podrían tomarse otras medidas);
- la notificación pública de incumplimiento (notificación enviada a un órgano subsidiario o a las Partes advirtiéndole que se ha señalado a la atención de una Parte que no cumplía los requisitos, pero que no ha respondido ni tomado medidas satisfactorias);
- la verificación (examen de los datos o la información pertinente o visitas al país por la Secretaría y posiblemente por uno o más expertos de otra Parte para determinar la naturaleza, la causa y la magnitud del incumplimiento);
- un plan de acción de cumplimiento (medidas acordadas necesarias para que una Parte cumpla lo necesario, calendario para fijar cuando deben finalizarse esas medidas y medios para evaluar si se han aplicado satisfactoriamente);
- la suspensión de derechos y privilegios (recomendación de suspender el comercio de especímenes de una o más especies CITES o de todas las especies CITES, la restricción del derecho a votar en una o más reuniones de la Conferencia de las Partes, la descalificación de una Parte para ser miembro del Comité Permanente, la pérdida del derecho de una Parte o de sus expertos a participar en otros comités permanentes, grupos de trabajo, etc.; la descalificación de una Parte para recibir documentos para las reuniones);
y
- las sanciones financieras (descalificación de una Parte para que su participación en una reunión de la Conferencia de las Partes sea financiada por la Convención, descalificación de una Parte para recibir otra asistencia financiera de la Convención).

14. En relación con las posibles medidas enumeradas en el párrafo precedente para abordar las cuestiones de incumplimiento, la Secretaría señala que algunas de estas medidas se utilizan normalmente en la CITES, pese a que las misiones de verificación son limitadas debido a la falta de financiación específica asignada por la Conferencia de las Partes. Señala, además, que la razón más común de incumplimiento es la carencia de compromiso político, en vez de la falta de capacidad.

15. Las medidas CITES para garantizar el cumplimiento han sido desarrolladas por las Partes durante diversos años y siguen evolucionando. Han demostrado su eficacia en la mejora del cumplimiento de la Convención y sin duda han contribuido a la ausencia de controversias entre las Partes en la Convención. No obstante, como sucede con otros aspectos de la Convención, merece la pena evaluar la eficacia de estas medidas e incorporar los cambios que se estimen necesarios para mejorar el funcionamiento de la Convención (por ejemplo, la incorporación de incentivos al cumplimiento, la evaluación del impacto de varias medidas de cumplimiento y los medios para asegurar que las medidas de cumplimiento se aplican consecuentemente). Asimismo, podría considerarse la posibilidad de revisar la Resolución Conf. 11.3 a fin de proporcionar una serie de procedimientos y mecanismos apropiados y eficaces para identificar y abordar casos de incumplimiento.

Recomendación

16. La Secretaría solicita al Comité Permanente que apoye el plan de la Secretaría para revisar la Resolución Conf. 11.3, a fin de proporcionar una serie de procedimientos y mecanismos para identificar y abordar casos de incumplimiento.