

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

Duodécima reunión de la Conferencia de las Partes
Santiago (Chile), 3-15 de noviembre de 2002

Interpretación y aplicación de la Convención

Informes normales y especiales

Informe sobre los informes nacionales presentados en virtud del párrafo 7 del Artículo VIII de la Convención

INFORMES BIENALES

1. Este documento fue preparado por la Secretaría.

Antecedentes

2. En el párrafo 7 del Artículo VIII de la Convención se estipula que:

Cada Parte preparará y transmitirá a la Secretaría informes periódicos sobre la aplicación de las disposiciones de la presente Convención... un informe bienal sobre medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas con el fin de cumplir con las disposiciones de la presente Convención.

3. Cuando se adoptó la Convención, las Partes reconocieron que un procedimiento de presentación de informes reflejaría el trabajo efectivo de la Convención. El examen de la historia legislativa de la Convención muestra que todas las informaciones que las Partes están obligadas a comunicar acerca de los permisos CITES y de los especímenes en materia de comercio, legislación, aplicación y otras informaciones relevantes deberían, en principio, estar incluidas en un sólo informe. No obstante, habiendo tomado en consideración la potencial carga administrativa a que están sometidas las Partes, se acordó separar la "información clave" (es decir, los datos sobre el comercio), que ha de notificarse anualmente, de la información que ha de notificarse con carácter bienal (es decir, medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas con el fin de cumplir con las disposiciones de la Convención).
4. La presentación de informes es un componente clave de prácticamente todos los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente, así como un complemento lógico del mantenimiento de registros y de otras medidas que exijan dichos acuerdos. En el plano nacional, los informes permiten a las Partes autoevaluar la aplicación de un acuerdo en virtud del cual es posible identificar tanto el rendimiento como los problemas. En el plano internacional, dichos informes sirven de base para comparar y sintetizar, y posteriormente, para informar de las decisiones fundamentales y de procedimiento tomadas por la Conferencia de las Partes y los diversos órganos subsidiarios. La vigilancia y la presentación de informes sobre medio ambiente no permiten mejorar el medio ambiente directamente, pero ayudan a provocar la toma de decisiones capaces de mejorarlo.
5. Los informes bienales elaborados en virtud de la CITES reflejan la importancia que otorga la Convención a las medidas que han de adoptar las Partes a fin de hacer cumplir sus disposiciones y de prohibir el comercio de especímenes que las contravienen (párrafo 1 del Artículo VIII). La finalidad de dichos informes es hacer el seguimiento de la evolución de las Partes en lo que concierne a la aprobación de las leyes o reglamentos vinculantes, así como de las políticas y los procedimientos no vinculantes asociados a la aplicación de la Convención. Por otra parte, proporcionan un medio que permite a las Partes informar

sobre los procedimientos instituidos para hacer cumplir dichas medidas legislativas, reglamentarias y administrativas.

Cumplimiento histórico con el requisito de presentación de informes

6. Desde 1977, la Secretaría ha distribuido varias Notificaciones que recuerdan a las Partes el requisito que exige enviar informes bienales y que les insta a presentarlos. Tal como se indica en varios informes pasados a la Conferencia de las Partes, la carga de trabajo de la Secretaría, especialmente a la vista del número cada vez mayor de Partes, les impidió asignar recursos a los informes bienales. En su lugar se hizo hincapié en los informes anuales y en la vigilancia del comercio.
7. En la Resolución Conf. 2.16 sobre los Informes periódicos (revocada) se recalca la importancia de los informes anuales y bienales sobre la vigilancia efectiva del comercio y la necesidad de que exista una normalización, presentación y distribución oportunas de ambos tipos de informe. En la Resolución Conf. 5.4 sobre los Informes periódicos (revocada) se ponía de relieve que las Partes continuaban no cumpliendo los requisitos de la presentación de informes de la Convención. Desde entonces, los informes bienales no han destacado ninguna resolución, aún cuando en muchas ocasiones se han ocupado de los informes anuales, así como de la vigilancia del comercio.
8. El 21 de diciembre de 1992, la Secretaría envió la Notificación a las Partes No. 716 donde volvía a informar a las Partes sobre la preocupación de la Secretaría respecto a la presentación de los informes bienales y las advertía, con arreglo al Artículo XIII, que la Convención no se había aplicado correctamente. Se solicitó a las Partes que presentaran sus informes antes de que la Secretaría preparara sus informes correspondientes a la novena reunión de la Conferencia de las Partes (Fort Lauderdale, 1994).
9. Durante la novena reunión de la Conferencia de las Partes, en el informe sobre Leyes Nacionales de Aplicación de la Convención [Doc. 9.24 (Rev.)] se hizo referencia al requisito de presentación de informes y se expuso que:

Habida cuenta de que la mayor parte de las Partes no han cumplido este requisito, a menudo a la Secretaría le ha sido difícil obtener información actualizada sobre la legislación nacional necesaria para el cumplimiento de la Convención.

Las Partes adoptaron la Decisión 9.20 que daba instrucciones a las Partes para que se esforzaran más en proporcionar a la Secretaría los informes bienales exigidos en virtud del párrafo 7 (b) del Artículo VIII de la Convención, especialmente debido a la importancia de la información relativa a los cambios que se han producido en la legislación nacional sobre aplicación de la CITES. Este llamamiento para presentar más informes bienales se reiteró en las Decisiones 10.39 y 11.38 de la Conferencia de las Partes.

10. En virtud del Punto 1.8.5 del Programa de Actuación de la *Visión Estratégica hasta 2005*, se insta a las Partes a informar bienalmente de su evolución respecto al desarrollo y aplicación de los programas de gestión efectivos sobre conservación y recuperación de las especies, con vistas a que las especies dejen de satisfacer los criterios de inclusión en los Apéndices.
11. Aunque el grado de cumplimiento con el requisito del informe bienal nunca ha sido elevado, en los últimos años ha aumentado el número de expresiones de interés y de presentaciones. En particular, la obligación incluida en la legislación de la Unión Europea de sus Estados miembros sobre la presentación de informes bienales, se ha traducido en dos informes bienales exhaustivos (1997-1998 y 1999-2000). La letra c) del apartado 4 del artículo 15 del Reglamento del Consejo 338/97 estipula que:

... las autoridades de gestión de los Estados miembros comunicarán cada dos años a la Comisión, antes del 15 de junio y por primera vez en 1999, toda la información referente a los dos años anteriores que se requiera para elaborar los informes a que se refiere la letra b) del apartado 7 del artículo VIII del Convenio, así como la información equivalente sobre las disposiciones del presente

Reglamento que no entran en el ámbito del Convenio. La Comisión especificará la información que habrá de comunicarse, así como su forma de presentación, conforme al procedimiento del artículo 18.

12. En virtud del Proyecto de Legislación Nacional de la CITES, la Secretaría ha animado a otras Partes a incluir una referencia a los informes bienales en su legislación relacionada con la CITES. Gracias a la ayuda del PNUMA-WCMC, también se ha empezado a vigilar más estrechamente la presentación de informes bienales y se han incluido varios puntos pertinentes en su plan de trabajo. El objetivo general es mejorar el cumplimiento con el requisito de presentación de los informes bienales.

Presentación

13. Los documentos de la Convención indican que se han presentado informes bienales desde los primeros años de la entrada en vigor de la Convención. No obstante, la Secretaría ha restringido su reciente estudio de las presentaciones al período 1990-2001 (véase el Anexo 1). A pesar de este plazo más restrictivo, ha sido difícil asegurar la identificación de todas las presentaciones de los informes bienales. Por consiguiente, el gráfico adjunto tan sólo es indicativo. Se agradecería mucho toda información adicional que proporcionaran las Partes, incluida la corrección de cualquier error u omisión.
14. Un análisis inicial de las presentaciones de los informes bienales revela lo siguiente:
 - se han utilizado diferentes períodos bienales para abarcar el mismo año (por ejemplo, 1992-1993 y 1993-1994);
 - el informe bienal no siempre se denomina como tal, sino más bien como un "informe sobre los resultados" o como un "informe sobre la puesta en práctica";
 - hay una serie de países que incluyen información de los informes bienales en sus informes anuales;
 - desde 1990, 63 países han presentado informes que incluyen información de sus informes bienales; y
 - el contenido y la calidad varían, pero por lo general, la información de los informes bienales se refiere a las autoridades de la CITES, a legislación, a aplicación y/o a observancia.

Calidad

15. Aún no se han elaborado directrices para la preparación y presentación de los informes anuales destinadas a las Partes. No obstante, a petición de la Comisión Europea, TRAFFIC Europa ha propuesto algunas directrices sobre preparación para su uso por parte de los Estados miembros de la Unión Europea. Básicamente se trata de una serie de componentes de informes vinculados a unas disposiciones específicas sobre legislación de la UE. Sin embargo, la experiencia que se tiene de estos componentes parece mostrar la necesidad de disponer de una orientación más sencilla y fácil de usar.
16. Tomando en consideración los informes bienales presentados hasta la fecha, la Secretaría ha elaborado una "Lista de puntos prioritarios para la preparación de los informes bienales" (véase el Anexo 2).
17. A fin de reducir la carga de la presentación de informes que pesa sobre las Partes, debería tratarse de:
 - redactar informes bienales breves y sencillos que se centren en cuestiones prioritarias;
 - una vez presentado el primer informe bienal, destacar en informes sucesivos tan sólo las enmiendas o cambios de autoridades de la CITES y las nuevas actividades; y
 - utilizar un enfoque más estructurado que concuerde con las directrices convenidas, en otras cosas, para facilitar el análisis comparativo.

18. Al igual que en el caso de los informes anuales, las Partes deberían tratar de elaborar un informe bienal coordinado que incorpore información pertinente de varias autoridades administrativas, de organismos sectoriales y de órganos gubernamentales subnacionales.

Análisis y utilización

19. Al igual que el informe anual, el informe bienal debería considerarse y utilizarse como una herramienta de gestión y no como una obligación onerosa (véase el documento CoP12 Doc. 22.1). Unos mejores sistemas de información, un material de orientación y una revisión de la finalidad última del informe podrían ayudar a realizar esta transición. La complementariedad de los informes anuales y bienales también podría examinarse más detenidamente. Los informes bienales podrían ser un buen vehículo que reflejara la aplicación de las Resoluciones y Decisiones de la Conferencia de las Partes e identificara más fácil y asiduamente las dificultades de aplicación.
20. A petición de la Comisión Europea, TRAFFIC Europa ha recopilado y analizado en dos ocasiones las presentaciones de los informes bienales de los Estados miembros. Como ya se ha mencionado, también ha ofrecido cierta orientación sobre la preparación de dichos informes. La recopilación y evaluación de los informes bienales ayuda a realizar el examen de la Comisión sobre cumplimiento de los Estados miembros con la legislación de la UE sobre la CITES. Sería muy útil contar con un proceso que permitiera compartir los resultados de este examen y la experiencia general de la UE respecto a los informes bienales con los países que no sean miembros de la UE.
21. El informe bienal ofrece la oportunidad de evaluar la situación relativa a la aplicación general de la Convención, incluidas las medidas administrativas, reglamentarias y legislativas utilizadas para aplicar sus disposiciones. Por consiguiente, sería útil que dichos informes destacaran los principales logros, los desarrollos o tendencias más significativos, las lagunas o los problemas, y las posibles soluciones. Si se dispusiera de más información cuantitativa (p. ej., número de empleados de la CITES, decomisos/confiscaciones, procesamientos, seminarios de formación, reuniones, etc.) sería más fácil hacer el seguimiento de las tendencias de aplicación a lo largo del tiempo.
22. Un examen realizado sobre el requisito de los informes bienales muestra que coincide en gran parte con el Proyecto de Legislación Nacional, en especial porque dichos informes proporcionan una información útil sobre los cambios de legislación. Es posible que la información legislativa de que se dispone, derivada del Proyecto de Legislación Nacional adoptado por prácticamente todas las Partes, haya reducido indirectamente la preocupación respecto al incumplimiento del requisito de los informes bienales. Cuanto mayor número de países logren la Categoría 1 en su legislación, más se desplazará el orden de prioridades de la Convención hacia la evaluación de una aplicación eficaz de dicha legislación (véase el documento CoP12 Doc. 28), cuestión que se trataría en los informes bienales de los países.
23. Además del contenido de la legislación, en algunos informes bienales ya se está incluyendo información sobre la experiencia de las Partes en aplicación, idoneidad y eficacia de la legislación, así como algunos esfuerzos específicos relativos a cumplimiento y observancia. El examen general de los esfuerzos de observancia (embargos, confiscaciones, amonestaciones, sanciones, decisiones judiciales, etc.) se complementa con la presentación más puntual de información específica sobre observancia en forma de un ECOMENSAJE u de otro informe relativo a importantes infracciones de la CITES. Sin embargo, la incorporación de dicha información a los informes bienales exige que existan unas buenas relaciones y una comunicación asidua entre las autoridades administrativas y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.
24. A diferencia de los informes anuales que son bastante exclusivos de la CITES, los informes bienales brindan una mayor oportunidad de armonización con la presentación nacional de informes en virtud de otras convenciones sobre biodiversidad. Esta cuestión debería tratarse durante el examen de los informes de la CITES recomendado a continuación, así como en las conversaciones y actividades conjuntas que surjan con las Partes interesadas y con las secretarías de las convenciones.

Recomendaciones

25. Los informes bienales deberían formar parte del examen de los informes de la CITES recomendado en el Anexo 2 del documento CoP12 Doc. 22.1. El Comité de Aplicación o el grupo de trabajo que realice dicho examen debería incluir el siguiente mandato, que guarda relación con los informes bienales:
- aclarar la finalidad y utilidad de los informes bienales, especialmente en relación con los informes anuales, la presentación de los informes bienales de las Partes cuya legislación sea de Categoría 1 en virtud del Proyecto de Legislación Nacional, y diversos informes especiales al amparo de la Convención;
 - evaluar la necesidad de mejorar el uso de los informes bienales en tanto que un medio para que las Partes comuniquen los problemas de aplicación y las posibles soluciones;
 - examinar la posibilidad de que los informes bienales sean de carácter temático y puedan sincronizarse con informes especiales a la Conferencia de las Partes, o a órganos subsidiarios a la Convención;
 - considerar la posibilidad de armonizar los informes bienales con los informes naciones sujetos a otras convenciones sobre biodiversidad; e
 - identificar maneras de normalizar los informes bienales con vistas a facilitar su análisis y comparación, incluyendo la adopción de directrices y formatos normalizados para su preparación y presentación.
24. La Conferencia de las Partes debería suprimir la Decisión 11.38, ya que, en virtud de la Convención, esta responsabilidad tiene carácter permanente.