

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

Cuestiones de aplicación general

CUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría de la CITES a solicitud del Comité Permanente.
2. En su 45a.reunión (París, junio de 2001), en relación con el punto del orden del día relativo a la presentación tardía o no presentación de informes anuales, el Comité Permanente:

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. En su 46a.reunión (Ginebra, marzo de 2002), en relación con el punto del orden del día sobre posibles medidas de incumplimiento, el Comité Permanente:

Sugirió que la Secretaría analizase con mayor detenimiento lo siguiente: el carácter secuencial y graduado de las respuestas a la falta de cumplimiento, incluyendo un posible organigrama indicando diversas medidas; mayor hincapié en las medidas para facilitar el cumplimiento y trabajar conjuntamente con las Partes para lograrlo; aclaración de la base legal de las respuestas de incumplimiento enumeradas en el párrafo 13 en relación con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados y una indicación sobre si era preciso enmendar las disposiciones de la CITES; las posibles razones del incumplimiento; las respectivas funciones de la Secretaría, el Comité Permanente, la Conferencia de las Partes y otros órganos, así como una indicación de si dichas funciones estaban correctamente reflejadas en las resoluciones en que se enuncian sus funciones; los incentivos por el cumplimiento; y los medios para garantizar que las medidas utilizadas para abordar el incumplimiento no tienen un impacto negativo para la conservación.

El Comité Permanente también:

Encomendó a la Secretaría que preparase un documento de trabajo para presentarlo a la 12a.reunión de la Conferencia de las Partes que no requiera la adopción de ninguna decisión por la Conferencia y no incluya ninguna revisión propuesta de la Resolución Conf. 11.3. Este documento de trabajo se fundará en el documento SC46 Doc. 11.3, incorporando todas las observaciones formuladas por los miembros del Comité Permanente durante los debates sobre este punto del orden del día.

Terminología y contexto

4. El 'cumplimiento' se define en las Directrices para mejorar el cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales (2002) como "el cumplimiento por las Partes contratantes de sus obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo ambiental multilateral y cualesquiera enmiendas del acuerdo ambiental

multilateral". De ello se desprende que 'incumplimiento' es esencialmente la falta de cumplimiento de esas obligaciones. Un 'sistema de cumplimiento' comprende la base jurídica, las instituciones, los procedimientos y las medidas utilizados para fomentar y facilitar el cumplimiento (o impedir el incumplimiento), así como para determinar el incumplimiento y lograr que una Parte vuelva a cumplir.

5. En los últimos años se presta cada vez mucha más atención al cumplimiento en el derecho sobre medio ambiente, a niveles nacional e internacional, en parte debido a la continua elaboración de nuevos instrumentos, pese a no aplicarse debidamente los existentes. Ese mayor interés se refleja en las mencionadas directrices del PNUMA, así como en numerosas reuniones y publicaciones. Sin embargo, la CITES se ha anticipado a su época, pues insiste desde hace mucho en el cumplimiento y la observancia del cumplimiento de la Convención. Las Partes han desarrollado durante varios años medidas de la CITES para garantizar el cumplimiento, y siguen mejorándolas. Esas medidas han resultado eficaces para mejorar el cumplimiento de la Convención, y probablemente hayan contribuido a la ausencia de conflictos entre Partes en la Convención. No obstante, lo mismo que en otros aspectos de la Convención, vale la pena evaluar la eficacia de esas medidas y determinar si se requieren cambios para mejorar la aplicación de la Convención. Por ejemplo, algunas Partes han sugerido que se preste más atención a conocer las razones del incumplimiento, proporcionar incentivos por el cumplimiento, evaluar los efectos de diversas medidas de cumplimiento y lograr que se apliquen constantemente las medidas sobre el cumplimiento.
6. Los debates intergubernamentales sobre el cumplimiento muestran que se trata con frecuencia de un tema delicado y complejo, aunque el incumplimiento afecte a todas las Partes y a la aplicación de un tratado. Por lo tanto, es tanto más estimulante y prometedor que este documento sea el resultado de una iniciativa de las Partes.

Cumplimiento en general

7. Un tratado es obligatorio para cada una de las Partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio y debe ser cumplido por ellas de buena fe (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Artículos 26 y 29). Un tratado puede incluso crear obligaciones o derechos para un tercer Estado, es decir, un Estado no Parte, si asiente a ello (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Artículos 34, 35 y 36).
8. Las medidas adoptadas por las Partes en la CITES para tratar del incumplimiento se basan en el texto legalmente obligatorio de la Convención, en resoluciones y decisiones interpretativas de la Conferencia de las Partes, en decisiones y recomendaciones de órganos subsidiarios de la CITES y en la práctica histórica. En general, un tratado debe interpretarse de buena fe de acuerdo con el significado que se da normalmente a sus términos en su contexto y habida cuenta de su objeto y finalidad. El contexto de la interpretación comprende, además del texto de un tratado, su preámbulo y sus anexos. También se deben tener en cuenta todo acuerdo ulterior entre las Partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones, toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las Partes acerca de la interpretación del tratado, y toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las Partes (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Artículo 31). Los medios de interpretación complementarios comprenden los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración (Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, Artículo 32).

Disposiciones relacionadas con el cumplimiento en los acuerdos ambientales multilaterales

9. Muchos de los acuerdos ambientales multilaterales (AAM) más recientes contienen artículos específicos sobre 'incumplimiento' o 'cumplimiento' (por ejemplo, el Artículo 8 del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono o el Artículo 18 del Protocolo de Kyoto de 1997 y el Artículo 34 del Protocolo de Cartagena de 2000 sobre seguridad de la biotecnología). En esas disposiciones generales 'facilitadoras', consideradas como un todo, se encarga a las Partes que examinen y aprueben procedimientos de cooperación y mecanismos institucionales para fomentar el

cumplimiento, ofrecer asesoramiento o asistencia cuando proceda y determinar y abordar los casos de incumplimiento.

10. El texto de la CITES va más allá de una disposición general facilitadora y contiene expresamente, en el Artículo XIII sobre Medidas internacionales, procedimientos de cooperación y mecanismos institucionales para tratar posibles casos de incumplimiento. Ese texto se recoge con más detalle en la Resolución Conf. 11.3, en la Resolución Conf. 8.9 (Rev.) y en la Resolución Conf. 11.18, así como en las Decisiones conexas y en casos concretos de aplicación. Si bien en general se considera que las Resoluciones y Decisiones de la Conferencia de las Partes no son obligatorias, tienen considerable fuerza legal y persuasión porque se basan en el texto de la Convención y se aprueban a menudo por consenso. El Artículo XIV relativo al Efecto sobre la legislación nacional y convenciones internacionales reconoce el derecho de las Partes a adoptar medidas nacionales más estrictas con respecto a las condiciones del comercio, la captura, la posesión o el transporte de especímenes de especies incluidas en los Apéndices I, II y III, o a su total prohibición. Esta disposición se ha utilizado a veces para apoyar la aplicación por las Partes de una recomendación con el fin de suspender el comercio. Sin embargo, debe aclararse que la formulación de tal recomendación por la Conferencia de las Partes o por el Comité Permanente tiene carácter multilateral más bien que unilateral.
11. En los dos últimos años, la base jurídica de las medidas de cumplimiento en los AAM como la CITES ha sido objeto de amplios debates entre gobiernos, 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, al tratar de mejorar las sinergias y el apoyo mutuo de AAM y la OMC [véase, por ejemplo, las Disposiciones sobre cumplimiento y solución de diferencias OMC/CCMA y en AAM, Nota de las Secretarías de la OMC y del PNUMA (WT/CTE/W/191; 6 de junio de 2001) disponible en <http://www.wto.org>]. En ese proceso se ha reconocido que los regímenes del medio ambiente y del comercio se encuentran en igualdad de condiciones jurídicas y que debe concederse deferencia a cada uno de ellos en su respectivo ámbito pericial. También se ha reconocido la aceptación general de que las medidas comerciales multilaterales son diferentes de las medidas comerciales unilaterales.
12. En la Convención y en las decisiones interpretativas de órganos de la CITES se especifican las instituciones, los procedimientos y las medidas relacionadas con el cumplimiento. También se establecen las obligaciones o los compromisos para evaluar el cumplimiento, los criterios que deben aplicarse para determinarlo y las consecuencias del incumplimiento. Si bien no parece necesario enmendar la Convención, después de que las Partes examinen y discutan el presente documento pueden considerarse adiciones a la Resolución Conf. 11.1, a la Resolución Conf. 11.3 y tal vez a otras Resoluciones.

Órganos de la CITES que intervienen en el cumplimiento

13. En el Artículo XI de la Convención sobre la Conferencia de las Partes, párrafo 3, se prescribe que las Partes examinarán la aplicación de la Convención y se autoriza a la Conferencia de las Partes, cuando proceda, a formular recomendaciones para mejorar la eficacia de la Convención. En el Artículo XIII se dice que la Conferencia de las Partes está facultada para formular "cualquier recomendación que considere pertinente", en relación con alegaciones de comercio insostenible o aplicación ineficaz. Los informes de la Secretaría a la Conferencia de las Partes y los órganos subsidiarios de la CITES, por ejemplo, sobre informes anuales, el examen del comercio significativo, la legislación nacional y supuestas infracciones y otros problemas de aplicación, ofrecen una gran parte de lo que puede servir de base a las Partes para evaluar el cumplimiento de la Convención.
14. En la Resolución Conf. 11.1 sobre el Establecimiento de comités se faculta al Comité Permanente para realizar las actividades provisionales en nombre de la Conferencia de las Partes que puedan ser necesarias y proporcionar orientaciones y asesoramiento sobre asuntos que les someta la Secretaría en el ejercicio de sus funciones. Con frecuencia, la Conferencia da instrucciones al Comité Permanente o delega en él su autoridad; por ejemplo, de conformidad con la Resolución Conf. 8.4, para examinar 'medidas apropiadas', que pueden comprender restricciones al comercio de especímenes de especies

incluidas en la CITES. En varios casos, por ejemplo de conformidad con la Resolución Conf. 8.9 (Rev.), la Secretaría recomienda al Comité Permanente que todas las Partes tomen inmediatamente medidas estrictas incluida, cuando proceda, la suspensión del comercio de las especies afectadas con determinada Parte. En vista de la importante función que desempeña el Comité Permanente en relación con las cuestiones de cumplimiento, se debe proceder a una mayor consideración para reflejar mejor su función en la Resolución Conf. 11.1 (véase el documento CoP12 Doc. 13.3).

15. La Resolución Conf. 11.1 autoriza a los Comités de Fauna y de Flora a formular recomendaciones encaminadas a adoptar medidas correctivas para aquellas especies cuyo comercio se estima que tiene un efecto perjudicial.
16. En el Artículo XII de la Convención sobre la Secretaría, párrafo 2 d), se dice que entre las funciones de la Secretaría figura "estudiar los informes de las Partes y solicitar a éstas cualquier información adicional que a ese respecto fuere necesaria para asegurar la mejor aplicación de la presente Convención". En el apartado e) también se dice que la Secretaría debe ""señalar a la atención de las Partes cualquier cuestión relacionada con los fines de la presente Convención". Y en el apartado h) se prescribe también que la Secretaría tiene que "formular recomendaciones para la realización de los objetivos y disposiciones de la presente Convención...".
17. Con el fin de reforzar la capacidad de la Secretaría para abordar cuestiones de cumplimiento en la Convención y proporcionar el asesoramiento o la asistencia pertinentes, se ha creado una Dependencia de Legislación y Cumplimiento, con un jefe, un Oficial Superior de Observancia, un Oficial de Políticas Jurídicas y Comerciales y una secretaria de la dependencia. Este órgano es único entre los AAM, si bien en la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático hay un asesor especial sobre cumplimiento. Varios gobiernos, las secretarías de otros AAM - en particular el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono - e investigadores han mostrado interés en la estructura de la CITES.

Procedimientos sobre cumplimiento en la CITES

Principios rectores

18. Una Parte ha señalado que el sistema de cumplimiento utilizado actualmente en la CITES es único, pragmático, no burocrático y económico, y que las Partes no deben tratar de modificar lo que funciona ni de reflejar los sistemas de cumplimiento de otros AAM. Sin embargo, si en esos AAM hay prácticas innovadoras y eficaces que pueden tener útiles consecuencias para la CITES, valdría la pena conocerlas.
19. En la CITES figuran todos los elementos de un 'sistema de cumplimiento' (véase el párrafo 4), por lo que puede hablarse de un 'sistema de cumplimiento de la CITES'. Ahora bien, como esos elementos están dispersos en varios textos, conviene explicar dónde pueden encontrarse y cómo se han aplicado o pueden aplicarse. Sin embargo, el sistema de cumplimiento de la CITES evoluciona constantemente mediante la interpretación y la práctica.
20. Es importante tener presente que la verdadera finalidad del sistema de cumplimiento de la CITES es mejorar la aplicación, y por lo tanto la eficacia, de la Convención, y las políticas y programas nacionales de ordenación de la fauna y la flora silvestres que le sirven de base. El texto del Artículo XIII de la Convención y de la Resolución Conf. 11.3 se caracteriza por un enfoque de facilitación positivo sobre el cumplimiento. Pero a veces su aplicación se ha considerado negativa y coercitiva. Las Partes han señalado que es necesario insistir más en facilitar el cumplimiento, es decir, en impedir el incumplimiento en primer lugar y lograr cuanto antes que una Parte vuelva a cumplir la Convención. Ahora bien, si se quieren ampliar considerablemente esas actividades, tal vez hagan falta más fondos para creación de capacidad. La comunicación abierta, mutua y regular es crítica para facilitar el cumplimiento, y la Secretaría ha empezado a utilizar una gama más amplia de contactos de información con el fin de asegurar esa comunicación. También hay que alentar más a las Partes a que adviertan pronto de cualquier problema de cumplimiento y de sus razones.

21. Algunas Partes creen que a veces se ha tratado a los países desarrollados y en desarrollo en forma desigual por lo que respecta a las cuestiones de cumplimiento, a pesar de situaciones similares en la práctica y de precedentes aplicables. Si las cuestiones de cumplimiento se tratan de manera coherente, y prestándoseles detenida atención, se dará a las Partes cierto grado de certidumbre y credibilidad en el sistema de cumplimiento. Por otro lado, el sistema debe disponer de suficiente flexibilidad para tratar las cuestiones de cumplimiento caso por caso, en forma proporcional y justa. Todo el sistema debe ser transparente, si bien algunos aspectos son más bien confidenciales y otros más bien públicos.
22. Hasta la fecha, la CITES ha utilizado una serie de medidas adecuadas para tratar el incumplimiento, y en el futuro pueden estudiarse otras. Las medidas son de carácter consultivo, no judicial ni de confrontación, y comprenden salvaguardias de procedimiento para los participantes interesados (por ejemplo, aviso razonable, ocasión de responder, ocasión de participar en reuniones pertinentes de órganos subsidiarios, etc.). Sin embargo, en la práctica, no todos los países tienen ocasión de comparecer físicamente en los órganos subsidiarios, lo que plantea preocupaciones con respecto a la equidad.
23. Con frecuencia se consideran los efectos de las medidas de cumplimiento sobre la conservación (por ejemplo, el Proyecto sobre legislación nacional se centra en las Partes con legislación de la Categoría 3 y elevados volúmenes de comercio), y la Secretaría no conoce ningún caso en que esas medidas hayan tenido o puedan tener efectos negativos para la conservación.

Obligaciones o compromisos

24. Si bien las Partes deben cumplir todas las disposiciones de la Convención, el sistema de cumplimiento de la CITES se ha centrado en las obligaciones de:

- a) Designar una Autoridad Administrativa y una Autoridad Científica (Artículo IX)

En la Resolución Conf. 8.4 sobre Legislaciones nacionales para la aplicación de la Convención se encarga a la Secretaría que determine cuáles son las Partes cuyas medidas internas no las facultan para designar al menos una Autoridad Administrativa y una Autoridad Científica. En la Resolución Conf. 10.3 sobre Papel de la Autoridad Científica se recomienda a las Partes que no acepten permisos de exportación expedidos por países que no hayan comunicado a la Secretaría cuáles son sus Autoridades Científicas.

- b) Lograr que el comercio sólo tenga lugar previa concesión de determinados permisos o certificados que demuestren que, entre otras cosas, los especímenes se han adquirido legalmente y su comercio no perjudicará la supervivencia de la especie (Artículos III, IV, V y VI)

En el párrafo 1 del Artículo XIII de la Convención se estipula también la base jurídica para la vigilancia y se trata de la capacidad de las Partes para garantizar que cualquier especie incluida en los Apéndices I o II no se halla adversamente afectada por el comercio. Los términos del párrafo 1 del Artículo XIII, junto con la Resolución Conf. 8.9 (Rev.) sobre Comercio de especímenes de especies del Apéndice II capturados en el medio silvestre y las decisiones conexas, es la base del Examen del comercio significativo. En esta Resolución se expresa claramente el procedimiento de cumplimiento.

- c) Llevar registros del comercio y preparar informes periódicos sobre la aplicación de la Convención (Artículo VIII, párrafos 7 y 8)

Este Artículo, junto con la Resolución Conf. 11.17 y las Decisiones conexas, respalda un reciente proceso desarrollado por las Partes para mejorar el cumplimiento mediante el requisito de informes anuales (véase el documento CoP12 Doc. 22.1).

- d) Adoptar medidas apropiadas para aplicar las disposiciones de la Convención y prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas (Artículo VIII, párrafo 1)

En el Artículo VIII sobre las medidas que deberán tomar las Partes, párrafo 1, se dice que "Las Partes adoptarán las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de sus disposiciones y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas". Esto constituye la base para solicitar una legislación nacional adecuada con el fin de aplicar la Convención (véase el documento CoP12 Doc. 28).

- e) Responder a las comunicaciones de la Secretaría relacionadas con la información de que cualquier especie incluida en los Apéndices I o II se halla adversamente afectada por el comercio en especímenes de esa especie, o de que las disposiciones de la Convención no se están aplicando efectivamente (Artículo XIII)

En el Artículo XIII se pide que la Secretaría y las Partes afectadas comuniquen posibles problemas de cumplimiento, los investiguen y actúen al respecto, y autoriza a la Conferencia de las Partes a formular las recomendaciones que considere pertinentes. Concretamente, en el párrafo 1 se proporciona la base jurídica para vigilar con carácter general y se trata de la capacidad de las Partes para aplicar las disposiciones de la Convención efectivamente. Este párrafo, junto con el Artículo VIII sobre Medidas que deberán tomar las Partes, el Artículo XIV sobre Efectos sobre la legislación nacional y convenciones internacionales, la Resolución Conf. 11.3 sobre Observancia y aplicación, la Resolución Conf. 11.18 sobre Comercio de especies de los Apéndices II y III y las Decisiones conexas, respaldan el procedimiento para tratar de la capacidad de las Partes a fin de hacer cumplir la Convención, es decir, reducir o impedir el comercio ilícito (véase el documento CoP12 Doc. 27).

25. En el documento SC46 11.3 se sugiere que otra obligación podría ser el pago de contribuciones al Fondo Fiduciario. En el Artículo XI, párrafo 3 a) de la Convención se autoriza a la Conferencia de las Partes a adoptar disposiciones financieras para que la Secretaría pueda desempeñar sus funciones. Junto con la Resolución Conf. 11.2 sobre Financiación y presupuesto de la Secretaría y de las reuniones de la Conferencia de las Partes, este Artículo puede utilizarse como base para tratar con las Partes atrasadas en sus pagos. Sin embargo, la Secretaría observa que la enmienda al Artículo XI, párrafo 3 a) que se refiere a las disposiciones financieras todavía no es aplicable a seis Partes. Además, varias Partes han declarado que en la Convención no hay ninguna disposición que les imponga la obligación legal de pagar esas contribuciones. En cambio, el Artículo 19 de la Carta de las Naciones Unidas estipula que:

El Miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización, no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos. La Asamblea General podrá, sin embargo, permitir que dicho Miembro vote si llegare a la conclusión de que la mora se debe a circunstancias ajenas a la voluntad de dicho Miembro.

A falta de esa disposición, las Partes han declarado que en el sistema de cumplimiento de la CITES no se deben contemplar graves consecuencias en relación con pagos atrasados. En el Plan de Trabajo del Comité Permanente en relación con la *Visión Estratégica hasta 2005* figuran varias medidas para detectar y abordar las causas de impago.

26. Si bien en la Convención no se establece la obligación de fijar cupos de exportación para especies incluidas en la CITES, se espera que las Partes cumplan los cupos establecidos mediante el Examen del comercio significativo, así como los cupos nacionales que las Partes opten por establecer voluntariamente, a fin de garantizar la efectiva cooperación internacional con respecto a la reglamentación del comercio con especies de la CITES sometidas a cupos de exportación. Las preocupaciones por el incumplimiento de cupos de especímenes de especies incluidas en el Apéndice I y en el Apéndice II han incitado a varios países importadores a adoptar medidas nacionales más estrictas y a la transferencia de algunas especies del Apéndice I al Apéndice II. Otros aspectos relacionados con el

cumplimiento y el establecimiento, la aplicación, la vigilancia y la gestión de cupos se consideran en los documentos CoP12 Doc. 49, CoP12 Doc. 50.1 y CoP12 Doc. 50.2.

27. En el futuro, las Partes pueden identificar otras obligaciones sustantivas o de procedimiento que susciten preocupación en cuanto al incumplimiento (por ejemplo, preparación de informes bienales sobre medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas para hacer cumplir la Convención).

Medidas para fomentar el cumplimiento (e impedir el incumplimiento)

28. El sistema de cumplimiento en la CITES, como en la mayoría de los AAM, se basa en la **recopilación, comunicación y examen de información**. Los informes anuales y bienales, los textos legislativos y otros informes especiales y respuestas a solicitudes de información (por ejemplo, relacionados con cuestiones de gestión de especies u observancia del cumplimiento) ofrecen los medios para vigilar la aplicación y el cumplimiento de la Convención.
29. El examen de este material por la Secretaría, por diversos órganos de la Convención o por otros ayuda a conocer las esferas de cumplimiento efectivas y los problemas potenciales o reales que plantea el cumplimiento. Intercambiando los resultados de esos exámenes, bien ampliamente a través del sitio web de la CITES o una notificación o más limitadamente mediante informes a los diversos órganos de la Convención (según se prevé en la Resolución Conf. 11.3), se pueden señalar a las Partes problemas concretos de cumplimiento y medidas adoptadas para resolverlos. Este proceso de notificación a las Partes de los problemas de cumplimiento posibles o existentes puede ayudar, a su vez, a fomentar más aún el cumplimiento, impedir el incumplimiento o abordarlo en sus primeras fases. Mediante una mayor comunicación con las Partes afectadas se pueden identificar también las razones de cualquier incumplimiento encubierto.
30. Si al examinar la información comunicada se detectan problemas de aplicación, el cumplimiento puede facilitarse (sobre todo si la falta de posibilidades de cumplir parece clara) mediante la provisión de **asesoramiento y/o asistencia**. Esto puede comprender, entre otras cosas, proporcionar a la Parte afectada información, asistencia técnica o financiera, transferencia de tecnología, formación u otros medios para mejorar su capacidad de cumplir. La oferta de asistencia técnica o financiera puede servir asimismo de incentivo al cumplimiento para las Partes que carezcan de suficientes conocimientos o recursos para aplicar la CITES.
31. Cuando se observe que una Parte tiene problemas de cumplimiento se le puede pedir que proceda a **informarse mejor y/o una vigilancia concreta** (requisito de que una Parte facilite a la Secretaría más información de la normalmente requerida o la facilite antes de lo normalmente requerido, requisito de que la Secretaría confirme determinados permisos durante un período de tiempo dado) u otras políticas o medidas recomendadas. Esto ofrece a las Parte la ocasión de corregir lo que pueda estar dificultando el cumplimiento completo de una obligación.
32. Por último, se pueden propiciar mayores esfuerzos publicando un **aviso oficioso** (comunicación directa de la Secretaría o un órgano subsidiario de la Convención a una Parte sugiriéndole que puede no estar cumpliendo, explicando las razones de esa conclusión, e instando a la Parte a que investigue el asunto, pidiéndole que comparta con la Secretaría y/o el órgano subsidiario de la CITES los resultados de la investigación).

Determinación del incumplimiento y reanudación del cumplimiento

33. El proceso conducente a una determinación oficiosa de incumplimiento se puede iniciar de varias maneras. En primer lugar, puede comenzar con el incumplimiento de un plazo por una Parte (por ejemplo, sobre la presentación de información solicitada con arreglo al Examen de comercio significativo o la presentación de informes anuales o la promulgación de legislación o la presentación de una respuesta en virtud del Artículo XIII). En segundo lugar, puede deberse a una consulta o queja específica registrada por una o varias Partes (por ejemplo, citando la sospecha de permiso falso, o la no consideración de

incidentes de comercio ilícito). En tercer término, puede deberse al examen de información presentada (por ejemplo, discrepancias en los informes anuales de países exportadores e importadores).

34. Una vez iniciado el proceso se siguen las medidas de una Parte en relación con ciertos criterios de cumplimiento mediante una evaluación técnica, lo que ofrece la base para cualquier determinación formal de incumplimiento y para la adopción de las medidas apropiadas a fin de que una Parte vuelva a cumplir la Convención.

Criterios para determinar el cumplimiento

35. Los criterios para determinar el cumplimiento con diversas obligaciones se encuentran en el texto de la Convención, de las Resoluciones y de las Decisiones de la Conferencia de las Partes, las decisiones del Comité Permanente, las recomendaciones de los Comités de Fauna y de Flora, las Notificaciones a las Partes y las comunicaciones entre una Parte que se sospecha tiene problemas de cumplimiento y la Secretaría. Se hace todo lo posible para que esos criterios sean claros y razonables, se apliquen de manera justa y correspondan a la obligación legal pertinente.
36. Además de esos criterios, las Partes consideran a menudo la causa, la naturaleza, el grado y la frecuencia del incumplimiento antes de proceder a una determinación oficial de incumplimiento. El incumplimiento de una sola obligación basta para una determinación de incumplimiento, pero con frecuencia una Parte afectada incumple más de una obligación de la Convención.

Medidas para abordar el incumplimiento (y reanudar el cumplimiento)

37. En la CITES se ofrece **asesoramiento y asistencia** en cada una de las fases del proceso de cumplimiento, incluso después de la determinación oficial de incumplimiento. En la Resolución Conf. 11.3 se dice claramente que la Secretaría debe colaborar con la Parte interesada para tratar de resolver el problema y facilitar asesoramiento o asistencia técnica si así se le solicita. Además, la Resolución contempla que el Comité Permanente pueda tramitar el asunto en relación directa con la Parte interesada, a fin de ayudarle a encontrar una solución.
38. A este respecto puede **enviarse una advertencia oficial** (comunicación directa a una Parte advirtiéndole de que se encuentra en situación de incumplimiento, pidiéndole que responda o actúe e indicando que, de no hacerse, podrán adoptarse nuevas medidas), según se prevé en el Artículo XIII de la Convención. En la Resolución Conf. 11.3 se da a las Partes un plazo de un mes para que respondan a una solicitud de información en virtud del Artículo XIII, pero se permite prorrogar ese plazo en caso necesario hasta un año. Sin embargo, la Parte ha de justificar la falta de respuesta. Según el Examen del comercio significativo, las Partes interesadas han de responder a las recomendaciones primarias en un plazo de 90 días desde el momento de la recepción, y a las recomendaciones secundarias en un plazo de 12 meses desde el momento de la recepción.
39. Una Parte también puede sugerir o aceptar la **verificación** (examen de los datos o de la información pertinentes o visitas de la Secretaría al país y posiblemente de uno o varios expertos de otra Parte, para comprobar la naturaleza, la causa y el grado de incumplimiento) en forma análoga a la prevista en el Artículo XIII.
40. Si ni la advertencia oficial ni la misión de verificación dan resultados satisfactorios puede procederse a una **notificación pública** de incumplimiento (notificación enviada a un órgano subsidiario o a las Partes advirtiéndole que se ha señalado el incumplimiento a la atención de una Parte y que no ha habido respuesta ni actuación satisfactoria), también con arreglo a lo previsto en el Artículo XIII.
41. En tal situación, tal vez la Parte pueda convenir en un **plan de acción de cumplimiento** (medidas convenidas necesarias para que una Parte cumpla, período en que deben aplicarse totalmente esas medidas y medios para evaluar la compleción satisfactoria) lo cual da un período de gracia para volver a cumplir la Convención. Durante ese período no se aplicarían las medidas estrictas siempre y cuando

sigan haciéndose progresos para reanudar el cumplimiento. Sin embargo, esto representa la última oportunidad para las medidas voluntarias.

42. Se justifican medidas más estrictas cuando el incumplimiento por una Parte es deliberado y persistente, como en los casos en que la Parte no sigue recomendaciones razonables; no aprovecha las ofertas de asistencia; no acepta un plan de acción de cumplimiento, o no cumple el plan convenido.
43. En esos casos, las Partes pueden acordar la **suspensión de derechos y privilegios** (como la suspensión temporal recomendada de transacciones sobre todo comercio de especímenes de una o más especies de la CITES).
44. Como la CITES aplica medidas comerciales para su aplicación, una recomendación de mejorar la eficacia de la Convención es una suspensión temporal del comercio. En la práctica, esto ofrece un período de tiempo en el que la Parte de que se trate puede pasar del incumplimiento al cumplimiento, entre otras cosas, promulgando legislación adecuada, combatiendo y reduciendo el comercio ilícito o respondiendo a recomendaciones concretas del Comité Permanente sobre la aplicación del Artículo IV de la Convención, en el contexto del Examen del comercio significativo. Una vez detectado un problema de grave incumplimiento, sería inapropiado que las Partes no respondieran. Las recomendaciones para una suspensión del comercio pueden considerarse como una medida cautelar para impedir una continua violación de la Convención perjudicial para la supervivencia de una o más especies incluidas en la CITES.
45. Las recomendaciones de suspensión del comercio se utilizan como último recurso, y la CITES insiste considerablemente en inducir a las Partes a que cumplan mediante consultas y prestación de asesoramiento y asistencia. Además, esas medidas generalmente se utilizan en los casos en que intervienen considerables niveles de comercio y no existen medidas nacionales para imponer el cumplimiento de la Convención. Por último, las medidas de la CITES con respecto al comercio se retiran en cuanto la Parte vuelve a cumplir la Convención. Sin embargo, la aplicación de medidas comerciales para corregir el incumplimiento ampliando el número de obligaciones por un mayor número de Partes ha obligado a hallar otros medios de prevenir o tratar el incumplimiento. A este respecto, ahora se recurre más a los planes de acción de cumplimiento (por ejemplo, en relación con la gestión de los recursos de esturión resultante del Examen del comercio significativo y la promulgación de legislación con arreglo al Proyecto sobre la legislación nacional). También se están estudiando diferentes clases de medidas relacionadas con el comercio, como una reducción del 50% con respecto a las exportaciones del año anterior o la exportación media de los cinco años anteriores.
46. Hasta la fecha, las Partes en la CITES no han considerado la suspensión de otros derechos y privilegios (restricción del derecho de voto en una o más reuniones de la Conferencia de las Partes, no elegibilidad de una Parte para ser miembro del Comité Permanente, pérdida del derecho de una Parte y de sus expertos a participar en otros comités permanentes, grupos de trabajo, etc., pérdida del derecho de una Parte a recibir documentos de las reuniones). Tampoco han considerado previamente la imposición de una **sanción financiera** (pérdida del derecho de una Parte a participar en una reunión de la Conferencia de las Partes financiada mediante el proyecto de delegados patrocinados, pérdida del derecho de una Parte a recibir otra asistencia financiera de la Convención, imposición de un pago al Fondo Fiduciario de la CITES, además de la contribución correspondiente).
47. La violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin de un tratado por una de las Partes da derecho a las otras Partes por acuerdo unánime a suspender su aplicación total o parcialmente (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Artículo 60). Como ya se ha señalado, un "tratado" no es únicamente su texto, pues comprende los acuerdos conexos y la práctica de las Partes.
48. Se ha sugerido que determinados derechos y privilegios con arreglo a la CITES, por ejemplo el derecho de voto, no pueden suspenderse (véase el Artículo 19 de la Carta de las Naciones Unidas reproducido en el párrafo 25 del presente documento). Sin embargo, esa distinción entre diversos derechos y privilegios

no se desprende claramente de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Tampoco del Artículo 5 de la Carta de las Naciones Unidas, que reza:

Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad podrá ser suspendido por la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad, del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de Miembro. El ejercicio de tales derechos y privilegios podrá ser restituido por el Consejo de Seguridad.

49. Las medidas enumeradas anteriormente (y también las incluidas en relación con el fomento del cumplimiento) se presentan en forma secuencial y escalonada. La Secretaría observa que varias de esas medidas se están utilizando actualmente en la CITES con carácter regular, si bien las misiones de verificación son limitadas por falta de financiación concreta proporcionada por la Conferencia de las Partes. Las medidas descritas comprenden 'garrotes' y 'zanahorias', pues en todo sistema de cumplimiento efectivo se requiere ese equilibrio. Hasta ahora, los 'garrotes' son muy escasos (diversas formas de medidas comerciales), considerados sólo después de haber fracasado otras medidas, y apenas se han utilizado. Con frecuencia se hace uso de una combinación de medidas en cada caso de incumplimiento, y la lista facilitada anteriormente tiene carácter indicativo más bien que exhaustivo.

Nuevas medidas

50. Sobre la base del presente documento y de los debates conexos, la Secretaría propone que se redacte un conjunto de Directrices sobre Cumplimiento de la Convención, para que el Comité Permanente las examine en su 49a.reunión.