

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



Decimoctava reunión de la Conferencia de las Partes
Colombo (Sri Lanka), 23 de mayo – 3 de junio de 2019

Cuestiones de interpretación y aplicación

Cumplimiento y observancia general

CUMPLIMIENTO Y OBSERVANCIA GENERAL

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría en consulta con la Presidencia del Comité Permanente.

Antecedentes

2. En su 17ª reunión (CoP17, Johannesburgo, 2016), la Conferencia de las Partes adoptó la Decisión 17.66, párrafos a) y d), cuyo texto es el siguiente:

17.66 Dirigida al Comité Permanente

El Comité Permanente, con la asistencia de la Secretaría, deberá:

- a) *considerar si se debería establecer un Programa de asistencia al cumplimiento (PAC) para brindar asistencia a los países que tienen dificultades para lograr el cumplimiento, incluyendo cómo debería financiarse ese PAC;*

[...]

- d) *formular recomendaciones adecuadas para que sean consideradas en la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes.*

3. En su 69ª reunión (SC69, Ginebra, noviembre de 2017), el Comité Permanente consideró el posible establecimiento de un Programa de asistencia al cumplimiento (PAC) de conformidad con la Decisión 17.66, párrafos a) y d), basándose en la información proporcionada en la 17ª reunión de la Conferencia de las Partes, en el documento CoP17 Doc. 23.
4. Tras deliberar al respecto, el Comité Permanente solicitó a la Secretaría que someta en la 70ª reunión del Comité una propuesta sobre el establecimiento de un Programa de asistencia al cumplimiento (PAC), incluyendo los costos asociados.
5. La Secretaría preparó el documento SC70 Doc. 27.2, destacando que los diferentes mecanismos de cumplimiento de la CITES establecidos por la Conferencia de las Partes a través de varias Resoluciones están poniendo de manifiesto la creciente necesidad de adoptar un enfoque integrado para ayudar mejor a las Partes a lograr el cumplimiento, como se muestra en los documentos SC70 Doc. 22.1 sobre *Necesidades de fomento de capacidad de los países en desarrollo y de los países con economías en transición*, SC70 Doc. 29.2 sobre *Examen de las recomendaciones de suspender el comercio formuladas hace más de dos años* y SC70 29.3 sobre *Exámenes del comercio significativo a escala nacional*.
6. Los miembros del Comité y las Partes expresaron su apoyo al establecimiento de un Programa de Asistencia para el Cumplimiento (PAC). Un miembro del Comité señaló que las Partes más pequeñas a menudo enfrentan dificultades para aplicar las recomendaciones de manera que se levanten las

suspensiones del comercio y el programa podría ser una vía a través de la cual podrían avanzar en estas cuestiones.

7. Durante las deliberaciones de la reunión SC70, las Partes también plantearon preguntas sobre la financiación del programa propuesto, a saber, de qué manera se calculó la cantidad necesaria de financiación inicial y si la cantidad sugerida sería suficiente. El Comité Permanente encargó a la Secretaría que, en consulta con la Presidencia del Comité Permanente, presentara una propuesta más detallada para su examen en la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes, especificando el costo adicional y la fuente de financiación de dicho programa y velando por que el Programa de Asistencia para el Cumplimiento forme parte de un enfoque holístico del fomento de capacidad, como se indica en el documento SC70 Doc. 22.2.

Definiciones en el contexto del Programa de Asistencia para el Cumplimiento

8. Este documento menciona varios términos y conceptos cuyas definiciones se proponen a continuación:
 - a) "Cumplimiento" significa actuar de conformidad con las disposiciones de la Convención y en cumplimiento de las mismas;
 - b) Los "procedimientos de cumplimiento" son un conjunto de medidas y acciones destinadas a facilitar y lograr el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención, según fueron desarrolladas en la Resolución Conf. 14.3 sobre *Procedimientos para el cumplimiento de la CITES*, e incluyen los siguientes pasos:
 - i) identificación de posibles cuestiones de cumplimiento;
 - ii) examen de las cuestiones relacionadas con el cumplimiento;
 - iii) medidas para lograr el cumplimiento; y
 - iv) seguimiento y aplicación de dichas medidas y presentación de informes al respecto.
 - c) Los "mecanismos de cumplimiento" son las diferentes partes del sistema de cumplimiento de la CITES según han sido establecidos por las Resoluciones de la CITES para responder al incumplimiento de las obligaciones clave en el marco de la Convención, tales como la formulación de dictámenes de extracción no perjudicial y dictámenes de adquisición legal, la presentación de informes anuales, etc. Estos mecanismos son los siguientes:
 - i) Presentación de informes anuales, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Conf. 11.17 (Rev. CoP17) sobre *Informes nacionales*;
 - ii) Leyes nacionales para la aplicación de la Convención descritas en la Resolución Conf. 8.4 (Rev. CoP15) (conocido generalmente como el "Proyecto de Legislación Nacional");
 - iii) Examen del comercio significativo de especímenes de especies del Apéndice II, desarrollado en la Resolución Conf. 12.8 (Rev. CoP17); y
 - iv) Aplicación del Artículo XIII tal como se describe en la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP17) sobre *Observancia y aplicación*.
 - d) "Procesos de cumplimiento" son una serie de medidas establecidas en las Resoluciones de la CITES para responder a dificultades muy específicas o a cuestiones de aplicación en el marco de la Convención. Los procesos de cumplimiento actuales son los siguientes:
 - i) Planes de Acción Nacionales para el Marfil (PANM) establecidos en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) sobre *Comercio de especímenes de elefante*;
 - ii) Examen del comercio de especímenes animales notificados como producidos en cautividad establecido en la Resolución Conf. 17.7, y
 - iii) Ébanos (*Diospyros* spp.) y palisandros y palos de rosa (*Dalbergia* spp.) de Madagascar cubiertos por las Decisiones 17.203 a 17.208 de la CoP.

- e) Las "medidas de cumplimiento" son recomendaciones adoptadas por el Comité Permanente (a veces con el asesoramiento y la asistencia de los Comités de Fauna y de Flora en el contexto del Examen del Comercio Significativo) cuando las Partes tienen dificultades para lograr el cumplimiento de la Convención y de las recomendaciones conexas del Comité Permanente. Las medidas de cumplimiento de la CITES se describen en los párrafos 29 y 30 del anexo de la Resolución Conf. 14.3 y se explican con más detalle en el documento CoP17 Doc. 23. Se pueden acordar diferentes medidas de cumplimiento, desde una advertencia por escrito solicitando una respuesta y ofreciendo asistencia, hasta una recomendación de suspender todas las transacciones comerciales o todo el comercio de especímenes de una o más especies incluidas en la CITES.

Contexto y justificación del establecimiento del PAC

9. Si bien en el marco de la CITES se han desarrollado varios mecanismos y procesos de cumplimiento para identificar los casos de incumplimiento y recomendar medidas para restablecer el cumplimiento, las Partes siguen enfrentándose a serias dificultades para:
 - a) comprender las diferentes recomendaciones formuladas en el marco de los mecanismos existentes, a veces en forma simultánea y paralela, y establecer prioridades entre ellas;
 - b) responder de manera puntual y sustantiva a las diferentes obligaciones de comunicaciones y presentación de informes creadas en el marco de los diferentes procesos;
 - c) involucrar a los ministerios pertinentes y obtener compromisos a alto nivel de manera oportuna;
 - d) movilizar recursos financieros y técnicos dentro de los plazos previstos;
 - e) gestionar, aprovechar y coordinar la asistencia ofrecida por los organismos de cooperación y las organizaciones internacionales no gubernamentales, que pueden ser redundantes, impulsar soluciones diferentes o no estar directamente relacionada con las recomendaciones formuladas por el Comité Permanente y, por lo tanto, confundir a las Partes interesadas, en particular a las autoridades CITES.
10. Todas estas limitaciones añaden niveles de complejidad a la ejecución de acciones críticas generalmente definidas en un plan comunicado al Comité Permanente, que puede que nunca se aplique debido a la falta de apoyo adecuado y oportuno, lo que en última instancia lleva a que no se obtengan resultados tangibles o a que estos sean insuficientes.
11. Las partes que participan en un mecanismo o proceso de cumplimiento pueden estar sujetas a una serie de medidas de cumplimiento internacionales y multilaterales, incluidas las suspensiones del comercio, cuando no se cumplen las recomendaciones de manera oportuna y sustantiva. Como resultado, estas medidas pueden tener un impacto relativo en el nivel de comercio con consecuencias sobre el crecimiento económico, los medios de subsistencia locales y los incentivos para conservar y gestionar eficazmente las especies incluidas en los Apéndices de la CITES.
12. Además, el hecho de que las Partes estén sujetas a los procedimientos del Examen del Comercio Significativo (ECS) en múltiples ocasiones revela problemas subyacentes y cuestiones organizativas o estructurales fundamentales que van más allá de la simple falta de aplicación de una disposición o recomendación particular de la CITES. Algunas Partes incluidas en el ECS durante muchos años simplemente suspenden el comercio internacional de las especies cubiertas por la CITES mediante la imposición de un cupo de exportación nulo sin realizar ningún estudio científico de población o los dictámenes de extracción no perjudicial requeridos por la Convención.
13. La experiencia práctica de la CITES de más de cuatro décadas de aplicación de la Convención ha demostrado que la formación y el apoyo fragmentados y demasiado específicos generalmente no resuelven los problemas de manera sostenible. A partir de esa experiencia, se constata la necesidad de un programa dedicado a ayudar a las Partes a cumplir con las disposiciones y recomendaciones específicas de la CITES para superar los desafíos multidisciplinares, transversales y recurrentes debido a la falta general de capacidad que obstaculiza la aplicación de las recomendaciones.
14. Como se describe en los párrafos 12 a 20 del documento SC70 Doc. 22.1, las Partes tienen un interés explícito en racionalizar y consolidar la asistencia que se presta a las Partes sujetas a medidas de cumplimiento en el marco de diferentes mecanismos de cumplimiento de la CITES, incluidos el Proyecto de Legislación Nacional, el Examen del Comercio Significativo, la presentación de informes anuales, el proceso

del Artículo XIII (medidas internacionales) y otros procesos de cumplimiento, como los PANM, los planes específicos a nivel de especie y las establecimientos de cría en cautividad (sistemas de producción).

Definición y objetivos del Programa de Asistencia para el Cumplimiento (PAC)

15. El Programa de Asistencia para el Cumplimiento es un programa gestionado por la Secretaría con el objetivo de ayudar a las Partes con dificultades para lograr el cumplimiento con la Convención y las recomendaciones conexas del Comité Permanente. La asistencia se prestará a solicitud de la Parte interesada.
16. El PAC es una continuación lógica del trabajo de cumplimiento de la CITES. No se trata de un programa independiente y no inicia ningún proceso de asistencia desde cero. El PAC tendrá en cuenta las evaluaciones y recomendaciones realizadas en el marco de los diferentes mecanismos y procesos de cumplimiento, así como las diferentes disposiciones de la Convención (jurídicas, científicas, de aplicación, etc.). También integrará cuestiones transversales y recurrentes (capacidad institucional, sistemas de información, tecnologías modernas, etc.) considerando que todos estos elementos contribuyen a la aplicación efectiva de la Convención y de las recomendaciones del Comité Permanente.
17. El PAC es complementario, pero diferente, de la asistencia general para el fomento de la capacidad que presta la Secretaría. Para más explicaciones sobre la diferencia entre el PAC y las actividades generales de fomento de capacidad de la Secretaría, véase el documento CoP18 Doc. 21.1.
18. En su calidad de acelerador del cumplimiento, el PAC tiene por objeto mejorar la calidad de la asistencia proporcionada a las Partes interesadas estableciendo una transversalidad entre múltiples servicios, iniciativas, donantes, proveedores y entornos para facilitar el cumplimiento y potenciar al máximo los resultados en relación con la aplicación de la Convención.
19. El PAC abordará las deficiencias que no pueden subsanarse de forma aislada mediante los mecanismos y procesos existentes, velando por que todo el apoyo técnico y financiero, así como las actividades de cumplimiento, estén bien coordinadas, sean complementarias y no se dupliquen.
20. En otras palabras, un Programa integrado de Asistencia para el Cumplimiento (PAC) tendría como objetivo asegurar una mejor armonización de las intervenciones de la CITES, promover una visión y estrategia común y crear las condiciones para la financiación, la planificación y la obtención de resultados de manera conjunta. El PAC intenta responder a dos preguntas generales:
 - a) ¿Cómo proporcionar un apoyo eficaz y oportuno a las autoridades CITES de las Partes sujetas a mecanismos, procesos y medidas de cumplimiento para garantizar resultados óptimos, por ejemplo, la aplicación plena y rápida de las recomendaciones del Comité?; y
 - b) ¿Cómo responder ante casos de incumplimiento persistentes y recurrentes?
21. La Resolución Conf. 14.3 incluye en el párrafo 29 e) una serie de recomendaciones para lograr el cumplimiento, tales como *prestar asistencia en el país, evaluación técnica y una misión de verificación, previa invitación de la Parte concernida*.
22. El PAC está diseñado para integrar y organizar de manera más ágil la asistencia proporcionada a las Partes que enfrentan dificultades para lograr el cumplimiento mediante una respuesta programática facilitada por el personal de la Secretaría asignado a cada Parte seleccionada. Esto incluye la designación de un Oficial del Programa de Asistencia para el Cumplimiento para ayudar y responder en tiempo real, y cuando sea necesario sobre el terreno, a las necesidades críticas y más urgentes de las Partes.
23. En este contexto, el PAC priorizará y optimizará la asistencia prestada a las Partes aunando la asistencia fragmentada y episódica que actualmente se presta a las Partes tras la adopción de medidas de cumplimiento en el marco de mecanismos específicos y separados, a fin de lograr el máximo efecto.
24. También se espera que el establecimiento del PAC colme la brecha generada por el hecho de que la Secretaría no tiene una presencia en las regiones ni en las oficinas nacionales.

Metodología del Programa de Asistencia para el Cumplimiento

25. Basándose en las enseñanzas extraídas a partir del uso de los planes de acción de cumplimiento diseñados y aplicados para los casos en el marco del Artículo XIII (como se describe en el documento CoP18 Doc. 27 sobre *Cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la CITES*), el PAC ayudaría a las Partes a integrar las recomendaciones acordadas por el Comité Permanente, junto con las recomendaciones de los Comités de Fauna y de Flora, hechas bajo diferentes procesos, en un único plan de acción, especialmente en casos de incumplimiento multidimensional y persistente, y en particular cuando las causas del incumplimiento se relacionan con las limitaciones de la capacidad y no con la falta de voluntad o compromiso político. Al situar a las Partes interesadas en el centro del programa, se espera que el PAC les permita establecer prioridades y secuenciar las intervenciones, movilizar recursos, garantizar la coherencia y potenciar al máximo los esfuerzos, evitando al mismo tiempo la asistencia fragmentada, sin coordinación o duplicada. Para lograr este objetivo, el PAC se relacionará directamente con los programas existentes de apoyo al fomento de capacidad a fin de ayudar a las Partes a subsanar las deficiencias y proporcionar soluciones específicas a cuestiones intersectoriales y conexas.
26. La Secretaría mantendrá informado al Comité Permanente sobre los progresos realizados en la facilitación, dirección, orientación y coordinación de la asistencia para lograr el cumplimiento mediante la aplicación de la siguiente metodología basada en cinco componentes:
 - I. Selección de las Partes admisibles para beneficiarse del PAC;
 - II. Identificación de las fortalezas y las necesidades de las Partes a través de misiones técnicas;
 - III. Identificación de mecanismos de coordinación de la asistencia en el país y otros tipos de marcos para la gestión eficaz de la ayuda a nivel nacional a fin de armonizar la asistencia de los donantes, fomentar la coordinación y facilitar la canalización de un apoyo financiero sostenido mediante la elaboración de planes de acción;
 - IV. Asistencia técnica y orientación para fortalecer la capacidad institucional, incluidos el fomento de capacidad entre pares y la mentoría; y
 - V. Supervisión, seguimiento y evaluación.

En los siguientes párrafos se explica más detalladamente esta metodología basada en cinco componentes.

I. Selección de las Partes admisibles para beneficiarse del PAC

27. Las Partes podrán beneficiarse del apoyo que proporciona el PAC cuando, a pesar de su voluntad política y sus mejores esfuerzos, persistan los factores de incumplimiento, y cuando los mecanismos y procesos de cumplimiento existentes no puedan responder aisladamente a problemas más sistémicos que vayan más allá del alcance de un mecanismo o proceso de cumplimiento específico. Es un hecho que la gravedad de las dificultades puede revelar indirectamente cuestiones estructurales y organizativas más profundas que requieren una respuesta integral.
28. Las Partes podrán ser admisibles para el PAC a partir del análisis y la evaluación general de los siguientes criterios por parte de la Secretaría:
 - a) Las Partes actualmente sujetas a uno o varios mecanismos de cumplimiento en virtud del Artículo XIII y descritos en el párrafo 30 del anexo de la Resolución Conf. 14.3 sobre *Procedimientos para el cumplimiento de la CITES*;
 - b) Las Partes actualmente sujetas a uno o varios procesos de cumplimiento que estén combinados con otros mecanismos de cumplimiento relacionados mencionados en a);
 - c) Las Partes con problemas persistentes de aplicación identificados a través de los mecanismos de cumplimiento;
 - d) Las Partes con volúmenes significativos de exportaciones de especies incluidas en los Apéndices de la CITES;

e) Las Partes que se han comprometido a participar en el PAC y a designar un punto focal nacional de la Autoridad Administrativa CITES para que absorba y se beneficie de la asistencia.

29. El PAC dará prioridad a la asistencia a las Partes con mayores necesidades, de la mejor manera posible, oportuna y eficaz en función de los costos.
30. Las Partes admisibles para beneficiarse del PAC serán identificadas por la Secretaría de la CITES a través de un examen documental basado en las recomendaciones del Comité Permanente y en los criterios enumerados en el párrafo 28. Sujeto a la disponibilidad de fondos, las Partes admisibles serán incluidas en el Programa de Asistencia para el Cumplimiento siguiendo los pasos que se mencionan a continuación

II. Identificación de las fortalezas y las necesidades de las Partes a través de misiones técnicas;

31. La asistencia integrada para el cumplimiento debería estar impulsada por las Partes, con el apoyo técnico de la Secretaría y centrada en las fortalezas y debilidades de la Parte interesada. Varios años de experiencia en la aplicación de los diferentes mecanismos y procesos de cumplimiento proporcionan pruebas considerables de que el uso de una metodología impulsada por las Partes debe estar en el centro de cualquier debate sobre la asistencia integrada para el cumplimiento a fin de tener un impacto duradero a través de la participación de otros sectores del gobierno.
32. La colaboración con las autoridades CITES e instituciones nacionales es una de las funciones esenciales de la Secretaría CITES y resulta fundamental para la aplicación adecuada de las recomendaciones del Comité Permanente. A menudo, resulta complicado abordar la falta de compromiso de las Partes sujetas a suspensiones del comercio a largo plazo debido a la coexistencia de múltiples factores y a la presencia de impedimentos de índole política, social, geográfica y económica. Uno de los motivos comunes por los que se recomiendan suspensiones del comercio con arreglo a los mecanismos de cumplimiento de la CITES es la falta de respuesta a las solicitudes enviadas por la Secretaría conforme a las decisiones adoptadas por los órganos rectores de la CITES o a solicitudes bilaterales enviadas por las Partes. Con frecuencia, este es el caso en el contexto del Examen del comercio significativo, o bien no se presentan los informes requeridos por otros procesos.
33. El método desarrollado por la Secretaría para prestar asistencia relacionada con el cumplimiento a Partes como la República Democrática Popular Lao y la República Democrática del Congo comenzó por la colaboración con las autoridades CITES de una manera proactiva y transparente, manteniendo informadas a sus Misiones Permanentes ante las Naciones Unidas en Ginebra¹. Después de este primer paso de colaboración, la Secretaría procedió rápidamente a evaluar las fortalezas de las Partes y la asistencia internacional disponible para hacer frente a las carencias relacionadas con el cumplimiento. La capacidad de cumplimiento de las Partes se desbloqueó más fácilmente cuando la Secretaría se centró primero en evaluar las fortalezas de las Partes e identificar posibles puntos de apoyo, así como en crear confianza.
34. El primer logro importante de cualquier programa de asistencia al cumplimiento se produce cuando las Partes se muestran abiertas al ofrecimiento de apoyo y toman consciencia de sus necesidades en relación con la capacidad. Esta etapa se logra después de realizar una misión técnica o más a los países, como se establece en la Resolución Conf. 14.3. Las misiones técnicas bien preparadas con antelación marcan una importante diferencia en comparación con las comunicaciones a larga distancia. De allí que sea de fundamental importancia incluir misiones técnicas en las recomendaciones del Comité Permanente. Se observó que las misiones técnicas exitosas ayudan a las Partes a generar el impulso político para salir gradualmente del círculo vicioso del incumplimiento persistente. Si bien se debe contar con el compromiso y la asistencia sostenidos de todas las partes interesadas, el PAC sitúa a las Partes en el puesto de mando y las faculta para determinar el ritmo y la dirección del proceso en consulta con la Secretaría.

III. Identificación de mecanismos de coordinación de la asistencia en el país

35. La mayoría de las veces, la capacidad con la que cuentan las Partes es o bien insuficiente o no se encuentra en el lugar apropiado o está desconectada del cumplimiento de los requisitos de la CITES. En esos casos, las Partes parecen necesitar una **estrategia de vinculación de la capacidad** que reúna la capacidad existente en el país en un lugar central coordinado a fin de llevar a cabo las actividades de los planes de

¹ Puede obtenerse más información sobre las misiones técnicas relacionadas con la aplicación del Artículo XIII en la República Democrática del Congo en los documentos SC66 Doc.28, SC67 Doc. 12.2.1, SC69 Doc. 29.2.2 y SC70 Doc. 27.3.2.1. Puede obtenerse más información sobre las misiones técnicas relacionadas con la aplicación del Artículo XIII en la República Democrática Popular Lao en los documentos SC67 Doc. 12.1, SC69 Doc. 29.2.1 y SC70 Doc. 27.3.1

acción para el cumplimiento. Uno de los primeros resultados de las visitas de la Secretaría a las Partes interesadas consiste en reunir a los interesados pertinentes, que a veces nunca se han reunido antes.

36. A partir de ahí, el PAC ayudará a las Partes interesadas a elaborar planes de acción basados en las recomendaciones del Comité Permanente con miras a:
- a) agrupar las recomendaciones según las esferas de interés (especies, datos científicos, legislación, observancia, difusión, etc.);
 - b) priorizar las recomendaciones del Comité Permanente que deben ser aplicadas primero en los plazos determinados;
 - c) determinar las necesidades de las Partes interesadas y las posibles lagunas;
 - d) identificar la asistencia y los recursos técnicos y financieros disponibles;
 - e) incluir funciones de comunicación interna y externa y de elaboración de informes;
 - f) diseñar objetivos e indicadores claros y mensurables;
 - g) implicar a todas las partes interesadas pertinentes;
 - h) supervisar, realizar el seguimiento y evaluar;
 - i) indicar los costes y las fuentes de financiación, siempre que sea posible.
37. La aplicación de los planes de acción elaborados por las Partes sobre la base de las recomendaciones del Comité Permanente requiere una rápida armonización de las necesidades financieras con los mecanismos, planes y programas de financiación de los donantes existentes a disposición de la Parte interesada. Existen diferentes maneras para hacer un balance de la programación que realizan las Partes y los donantes actualmente e identificar las actividades de asistencia técnica que están siendo realizadas en las Partes beneficiarias. Las Partes deberían decidir cuál de los diferentes tipos de mecanismos nacionales de coordinación de la asistencia resulta más adecuado para fortalecer la implicación nacional y la alineación y mejorar la rendición de cuentas, así como para aumentar la eficiencia en el uso de las capacidades administrativas en la coordinación de la asistencia. Esto puede incluir mesas redondas de donantes, coordinación oficiosa de donantes en el país, coordinación sectorial sustantiva, etc. El elemento importante es que la asistencia para la coordinación en el país sólo puede lograrse mediante los esfuerzos de personas comprometidas, designadas como puntos focales en el país, preparadas para proporcionar el esfuerzo sostenido necesario. El alcance y la profundidad de la coordinación son adaptables y pueden cambiar con el correr del tiempo.
38. Teniendo en cuenta que los recursos son escasos y que es necesario ser más estratégicos a la hora de establecer prioridades, la coordinación de la asistencia en el país debería estudiar la posibilidad de aumentar los recursos financieros para garantizar la aplicación oportuna de los planes de acción mediante el fortalecimiento de los dispositivos de financiación existentes y/o la elaboración de nuevos dispositivos. También debería tener el objetivo de fomentar la coordinación y la facilitación de la canalización de asistencia sostenida (no solo talleres o sesiones de capacitación que se organizan por única vez). Para este fin, sería necesario fortalecer la alineación de la financiación de los donantes para acelerar la aplicación, reducir las duplicaciones y maximizar el impacto y la eficiencia de las inversiones, identificando oportunidades de coordinación y de uso de financiación entre los diferentes donantes.
39. Para la preparación de la coordinación de la asistencia en el país, las Autoridades Administrativas podrán interactuar con representantes de los organismos de cooperación y ejecución, las organizaciones internacionales, las misiones diplomáticas y otros posibles donantes/inversores presentes en el territorio de la Parte. Algunas Partes tal vez deseen promover grupos informales de asociados para el desarrollo en los que participe un grupo mixto de representantes de otras Partes que mantengan estrechas relaciones con la Parte de que se trate y con organizaciones internacionales activas en el país para compartir la información mencionada anteriormente. Estos grupos pueden prestar asistencia técnica importante a las autoridades CITES y brindar apoyo a la Secretaría antes y durante las misiones técnicas que se realizan en las Partes interesadas.

40. Por consiguiente, a través del PAC, también podrían formularse recomendaciones a las Partes para que proporcionen orientación general sobre el establecimiento de prioridades entre las actividades y las inversiones. De esta manera se aseguraría un equilibrio sensato entre las diferentes cuestiones temáticas (jurídicas, científicas, de aplicación), teniendo en cuenta las oportunidades y limitaciones que pueden surgir en relación con una gobernanza deficiente.
- IV. *Asistencia técnica y orientación para fortalecer la capacidad institucional (incluido el fomento de capacidad entre pares de gobierno a gobierno y la mentoría)*
41. El cuarto y más amplio componente del PAC es la prestación de asistencia y orientación técnicas a fin de fortalecer la capacidad institucional necesaria para la ejecución de un plan de acción. Esto incluye las metodologías clásicas de fomento de capacidad, como los talleres de coordinación y capacitación, así como el desarrollo o el uso del aprendizaje virtual, los conjuntos de herramientas y los materiales preparados por la Secretaría y sus asociados.
42. Las partes con necesidades específicas (legales, científicas, de aplicación) representan un subgrupo importante y son las que están expuestas a un mayor riesgo de incumplimiento persistente (por ejemplo, el comercio ilegal crónico de especies silvestres, la presentación tardía de informes, etc.). Algunas de estas Partes pueden necesitar asistencia internacional sostenida para hacer frente a sus obligaciones. Los dos enfoques que aplica la Secretaría cuando presta asistencia para el cumplimiento in situ a esos países son el "aprendizaje práctico" y la "resolución de problemas". Las autoridades CITES reciben capacitación y mentoría destinadas a aplicar las recomendaciones del Comité Permanente en tiempo real y a tratar problemas concretos. En ciertos casos, la Secretaría observa que las Partes pueden necesitar asistencia sostenida durante un período de tiempo, por ejemplo, de tres a seis meses según el presupuesto incluido en el anexo 2 de este documento, a fin de crear toda la capacidad necesaria para producir un cambio duradero. El establecimiento del PAC brindaría la oportunidad de desplegar sobre el terreno personal en puestos de corta duración para ayudar a las Partes durante tres a seis meses, cuando sea pertinente y apropiado.
43. Idealmente, dicho personal podría ser enviado en comisión de servicio por los gobiernos como parte de un plan de fomento de capacidad entre pares de un gobierno a otro. El apoyo entre pares que pueden prestarse las autoridades CITES es una de las formas de fomento de capacidad más eficaz con relación a los costos. Algunas Partes ya han establecido este tipo de iniciativa y están ejecutando programas con éxito en diferentes subregiones. Describir estas experiencias aquí va más allá del alcance de este documento; se invita a las Partes a compartir con la Secretaría, a través de documentos informativos o de manera bilateral, información sobre el desarrollo de programas de fomento de capacidad entre pares. Puede haber casos en que los gobiernos no pueden adscribir personal debido a diferentes motivos, tales como la seguridad o limitaciones políticas o económicas. En esos casos, podría ser conveniente crear una pequeña partida presupuestaria para el cumplimiento dentro del presupuesto básico de la Secretaría a fin de realizar misiones de asistencia para el cumplimiento y enviar a las Partes interesadas personal a corto plazo que preste asistencia específica para el cumplimiento. Véase más adelante la estimación del coste relacionado con el establecimiento del PAC.
44. Las instituciones y organizaciones académicas pueden ser también una buena fuente de asistencia, si están bien coordinadas y se ajustan a las necesidades de las Partes, especialmente en el ámbito de la ciencia (por ejemplo, estudios de población, gestión forestal, centros de rescate de animales vivos confiscados, etc.).
45. El Máster en "Gestión, Acceso y Conservación de Especies en Comercio: el Marco Internacional", organizado desde 1998 (13 ediciones) por la Universidad Internacional de Andalucía, ofrece una formación especializada y de alta calidad sobre las bases científicas, las técnicas y los instrumentos necesarios para facilitar la aplicación y el desarrollo de la Convención. La mayoría de los 336 estudiantes internacionales de todos los continentes que han participado en este programa trabajan actualmente para organizaciones gubernamentales responsables de la aplicación de la CITES, y para organizaciones no gubernamentales, universidades o instituciones ambientales involucradas en la aplicación de la CITES. Así pues, representan un recurso clave y pueden ser utilizados como puntos focales en el país para iniciar y seguir implementando programas de cumplimiento relacionados con la CITES, tales como el PAC.
46. Además, la Secretaría consultará a la Secretaría del Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM) y a los organismos de ayuda al desarrollo de los posibles países donantes, a fin de examinar la posibilidad y la viabilidad de fortalecer el componente basado en el cumplimiento del Programa Mundial sobre la Vida Silvestre y otros programas pertinentes, mediante la elaboración de un subprograma de asistencia para el

cumplimiento de la CITES que tenga en cuenta las recomendaciones del Comité Permanente y las necesidades de las Partes interesadas.

47. En colaboración con el Protocolo de Montreal, la Secretaría también evaluará las enseñanzas extraídas de la aplicación de un Programa de Asistencia para el Cumplimiento en el marco del Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal y otros programas pertinentes de asistencia para el cumplimiento.

V. *Supervisión, seguimiento y evaluación*

48. El seguimiento de los progresos en el cumplimiento debe centrarse en los cambios con relación al grado en el que el comercio internacional de las especies incluidas en los Apéndices de la CITES se lleva a cabo de conformidad con la Convención, es decir, en qué medida es legal, sostenible y trazable; y el grado en que se combate eficazmente y se reduce drásticamente el comercio ilegal con el objetivo de mejorar el estado de conservación de la especie. El seguimiento de los niveles de cumplimiento de las medidas comerciales recomendadas por el Comité Permanente depende en gran medida de la fiabilidad de los datos recopilados por las Partes. Con los mecanismos existentes, se pueden llevar a cabo por lo menos dos tipos de seguimiento: uno en tiempo real durante el período en que la medida de cumplimiento está en vigor y otro retroactivo y basado principalmente en los informes anuales. Si los datos recopilados por medio de la verificación del sistema (véase la Notificación a las Partes No. 2014/017, por ejemplo) u otras fuentes son inexactos (es decir, no reflejan el comercio real que se produjo, el código ISO de país de dos letras, los códigos de origen o de propósito o todos los permisos cancelados y reemplazados), se dificulta el ejercicio de verificación de los permisos. En lo que respecta a los análisis retrospectivos, cuando una de las Partes implicadas en la transacción no comunica en el informe anual el comercio que infringe las medidas de cumplimiento, y cuando no existe un sistema de control eficaz para corroborar en tiempo real la información facilitada, los datos contenidos en los informes anuales pueden, en algunos casos, inducir a error.
49. Actualmente, los dos tipos de seguimiento se mezclan en diferentes procedimientos de cumplimiento. Los datos y la información sobre los logros en materia de cumplimiento se almacenan en sistemas informáticos múltiples y separados, o en archivos electrónicos y en papel que no permiten la comprobación cruzada de los datos y un análisis eficiente. Cada mecanismo y proceso de cumplimiento tiene su propia base de datos o su propio sistema para supervisar los progresos realizados. Por ejemplo, los logros de los PANM se evalúan individualmente para cada Parte siguiendo indicadores, mientras que el PLN tiene su propia tabla para realizar un seguimiento de los progresos de las Partes en materia de legislación.
50. Las Partes deben poder evaluar tanto el estado como el impulso de la aplicación, ya sea que se encuentren en la fase de planificación, en la transición hacia el pleno cumplimiento o en un determinado punto final del proceso. Un sistema único e integrado sería muy pertinente para organizar la información siguiendo su secuencia histórica, recopilar y evaluar los progresos realizados en el marco de los mecanismos de cumplimiento existentes, utilizar un sistema de indicadores de la CITES, contar con mecanismos y procesos de recopilación y seguimiento de la información, así como para obtener una buena visión general de las actividades de cumplimiento realizadas por cada Parte.
51. La Conferencia de las Partes tal vez desee considerar la necesidad de asignar los recursos necesarios para el desarrollo de una plataforma electrónica de cumplimiento que permita a la Secretaría organizar mejor la información relacionada con el cumplimiento de una manera menos fragmentada y más coherente basada en las consideraciones generales que figuran en el documento CoP18 Doc. 27 sobre *Cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la CITES*.

Recursos correspondientes al establecimiento de un Programa de Asistencia para el Cumplimiento

Recursos humanos, técnicos y financieros

52. El Programa de asistencia para el cumplimiento (PAC) tiene la finalidad de fomentar el proceso de colaboración, incluyendo una comunicación fluida y facilitando la asistencia para el cumplimiento como parte de un proceso continuo por medio de una coordinación ágil de los recursos. Por esta razón, el establecimiento del PAC requeriría la creación de un puesto profesional de "oficial de asistencia para el cumplimiento" de nivel P3 y el desarrollo de una plataforma electrónica de cumplimiento para procesar la información recopilada en el marco de los diferentes mecanismos y procesos de cumplimiento, así como la información relacionada con los permisos y el comercio enviada a la Secretaría por las Partes interesadas.
53. El PAC también implicaría un uso más eficiente de los recursos existentes a nivel nacional e internacional, incluyendo dentro de la Secretaría y se espera que aumente al máximo la eficacia de la utilización de los

recursos financieros disponibles. El Programa se basaría en los fondos externos disponibles en el marco de la asistencia para la cooperación bilateral y multilateral en curso, identificados por los mecanismos de coordinación en el país (QTL - Fondos Externos de la CITES) y los pequeños fondos iniciales proporcionados por las Partes en el presupuesto básico de la Secretaría para la asistencia específica a los países (CTL - Fondo Fiduciario de la CITES). En el anexo 2 del presente documento figura un presupuesto detallado.

Misiones técnicas y asignación de consultores a corto plazo o personal adscrito

54. El PAC requeriría la asignación en el Fondo Fiduciario de fondos iniciales por un monto de 150 000 dólares de EE.UU. anuales para la realización de cuatro o cinco misiones técnicas y el despliegue de personal a corto plazo en las Partes prioritarias identificadas por el programa. Estos fondos iniciales, que se espera que impulsen y movilicen recursos adicionales disponibles, parecen ser un costo muy modesto en comparación con los beneficios que un programa de ese tipo podría generar para las Partes y la Convención. El personal a corto plazo también podría ser adscrito directamente por las Partes que estén dispuestas a prestar asistencia bilateral a las Partes que se benefician del PAC en el marco de un programa de fomento de capacidad entre pares de gobierno a gobierno.

Recomendación

55. Se invita a la Conferencia de las Partes a aprobar los proyectos de decisión propuestos en el anexo 1 del presente documento.

PROYECTOS DE DECISIÓN SOBRE EL PROGRAMA
DE ASISTENCIA PARA EL CUMPLIMIENTO

18.AA *Dirigida a las Partes*

Se invita a las Partes a que:

- a) proporcionen apoyo financiero o técnico a las Partes sujetas a los mecanismos de cumplimiento y otras medidas de cumplimiento conexas, según se especifica en la Resolución Conf. 14.3 sobre *Procedimientos para el cumplimiento de la CITES* a fin de fortalecer aún más su capacidad institucional. Este apoyo incluye la posibilidad de "colocar" o "adscribir" personal a corto plazo en las Partes interesadas y actividades de fomento de capacidad entre pares como parte del Programa de Asistencia para el Cumplimiento (por ejemplo, cooperación bilateral y mentoría por parte de las autoridades de otra Parte); y
- b) proporcionen a la Secretaría cualquier información pertinente sobre la asistencia financiera o técnica bilateral o multilateral prestada a las Partes sujetas a las medidas de cumplimiento de la CITES a fin de garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones de la Convención y las recomendaciones del Comité Permanente.

18.BB *Dirigida a la Secretaría*

La Secretaría establecerá un Programa de Asistencia para el Cumplimiento (PAC) y:

- a) emitirá una Notificación a las Partes solicitando información sobre cualquier asistencia en materia de cumplimiento que actualmente presten entidades gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales;
- b) previa solicitud, realizará misiones técnicas a las Partes seleccionadas que reúnan las condiciones para beneficiarse del Programa de Asistencia para el Cumplimiento y facilitará la organización de mecanismos de coordinación de la asistencia en el país;
- c) en consulta con el Máster en "Gestión, Acceso y Conservación de Especies en Comercio: el Marco Internacional", organizado por la Universidad Internacional de Andalucía y otros másteres pertinentes, estudiará la posibilidad y viabilidad de capacitar y enviar consultores o pasantes a corto plazo para que presten asistencia a las Partes que se benefician del Programa de Asistencia para el Cumplimiento;
- d) en consulta con la Secretaría del Fondo para el Medioambiente Mundial (FMAM) y los organismos de ayuda para el desarrollo de los posibles países donantes, estudiará la posibilidad y viabilidad de fortalecer el componente basado en el cumplimiento del Programa Mundial para la Vida Silvestre del FMAM y otros programas pertinentes, mediante la elaboración de un subprograma de asistencia para el cumplimiento de la CITES que tenga en cuenta las recomendaciones del Comité Permanente y las necesidades de las Partes interesadas;
- e) en colaboración con el Protocolo de Montreal y otros acuerdos ambientales multilaterales, llevará a cabo una evaluación rápida de las enseñanzas extraídas de la aplicación de un Programa de Asistencia para el Cumplimiento en el marco del Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal y de cualquier otra iniciativa similar que preste específicamente asistencia relacionada con el cumplimiento; e
- f) informará al Comité Permanente sobre los progresos realizados en la aplicación de las Decisiones 18.AA y BB y sobre la viabilidad de incorporar un componente de asistencia para el cumplimiento en el Programa Mundial para la Vida Silvestre del FMAM y otros programas pertinentes;

18.CC *Dirigida al Comité Permanente*

El Comité Permanente supervisará los progresos realizados en la ejecución del Programa de Asistencia para el Cumplimiento (PAC); examinará si la Resolución Conf. 14.3 sobre *Procedimientos para el cumplimiento de la CITES* debe ser enmendada a fin de reflejar la creación de un PAC y evaluará el informe presentado por la Secretaría sobre la colaboración con el Máster en "Gestión, Acceso y Conservación de Especies en Comercio: el Marco Internacional", organizado por la Universidad Internacional de Andalucía y otros másteres pertinentes y sobre la viabilidad de incorporar un componente de asistencia para el cumplimiento en el Programa Mundial para la Vida Silvestre del FMAM y otros programas pertinentes; e informará acerca de sus conclusiones y recomendaciones a la 19ª reunión de la Conferencia de las Partes.

**PRESUPUESTO Y FUENTE DE FINANCIACIÓN PROVISIONALES
PARA LA APLICACIÓN DE PROYECTOS DE RESOLUCIÓN O DECISIÓN**

Según la Resolución Conf. 4.6 (Rev. CoP16) sobre la *Presentación de proyectos de resolución, proyectos de decisión y de otros documentos para las reuniones de la Conferencia de las Partes*, la Conferencia de las Partes decide que cualquier proyecto de resolución o decisión presentado a la consideración de la Conferencia de las Partes que incida en el presupuesto y en el volumen de trabajo de la Secretaría o de los comités de carácter permanente, debe incluir o llevar anexado un presupuesto correspondiente al trabajo previsto y una indicación de la fuente de financiación. La Secretaría propone el siguiente presupuesto provisional.

Actividades	Presupuesto anual	
	Fondo Fiduciario de la CITES (CTL) - USD	Fondos Externos de la CITES (QTL) - USD
Gastos de personal - Oficial del Programa de Asistencia para el Cumplimiento (P3)	175.226 USD	
Asignación de consultores a corto plazo		70.200 USD
Cuatro misiones de cumplimiento técnico de la Secretaría (10.000 USD por misión)	40.000 USD	
Talleres nacionales de coordinación y capacitación	110.000 USD	
Subtotal CTL / QTL	325.226 USD	70.200 USD
Presupuesto anual total	395.426 USD	

Presupuesto detallado para la ejecución del Programa de Asistencia para el Cumplimiento en uno y tres años

Actividades	Unidad	# Unidades	Valor (USD)	Total 1 año por fuente de financiación		Total del PAC 1 año (USD)	Total del PAC 3 años (USD)
				CTL*	QTL*		
1. Tiempo del personal							
Oficial del Programa de Asistencia para el Cumplimiento (P3)	Años	1	175 226	175 226			
Subtotal de tiempo del personal:				175 226		175 226	
2. Consultorías							
Consultorías a corto plazo, incluyendo sueldos/visas/costos de viaje/alojamiento (2 consultores x 3 meses)	Número de personas x Meses	6	11 700		70 200		
Subtotal de consultorías:					70 200	70 200	210 600
3. Misiones técnicas							
Misiones técnicas sobre cumplimiento de la Secretaría (1 oficial x 4 misiones)	Número de misiones	4	10 000	40 000			
Subtotal de misiones técnicas:				40 000		40 000	120 000
4. Talleres							
Talleres de Coordinación Nacional (3 talleres por año - 20 personas)	Importe global	3	22 000	66 000			
Talleres nacionales de formación (3 talleres al año - 20 personas)	Importe global	2	22 000	44 000			
Subtotal talleres:				110 000		110 000	330 000
Total del PAC (USD)				325 226	70 200	395 426	1 186 278

Notas:

* CTL - Fondo Fiduciario de la CITES

** QTL - Fondos Externos de la CITES (sujeto a disponibilidad de fondos)