

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 específicas sobre las especies

Mantenimiento de los Apéndices

RESERVAS EN RELACIÓN CON LAS ENMIENDAS A LOS APÉNDICES I O II

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría. Se divide en dos partes: la primera parte se refiere a las reservas formuladas después del plazo límite de 90 días, y la segunda parte se refiere a la fecha de entrada en vigor del retiro de una reserva.

Parte 1: Reservas formuladas después del plazo límite de 90 días

Antecedentes

2. De conformidad con las disposiciones establecidas en el Artículo XV, la Conferencia de las Partes, en su 17ª reunión (CoP17, Johannesburgo, 2016), examinó y adoptó varias enmiendas a los Apéndices I y II propuestas por las Partes. A menos que se decidiera otra cosa, las enmiendas adoptadas en la reunión entraron en vigor 90 días después de esa reunión con arreglo al subpárrafo c) del párrafo 1 del Artículo XV, excepto para aquellas Partes que hubieran formulado una reserva de conformidad con el párrafo 3 del Artículo XV de la Convención. Estas disposiciones son las siguientes:

Artículo XV

- 1.c) *Las enmiendas adoptadas en una reunión entrarán en vigor para todas las Partes 90 días después de la reunión, con la excepción de las Partes que formulen reservas de conformidad con el párrafo 3 del presente Artículo.*

....

3. *Dentro del plazo de 90 días previsto en el subpárrafo c) del párrafo 1 o subpárrafo l) del párrafo 2 de este Artículo, cualquier Parte podrá formular una reserva a esa enmienda mediante notificación por escrito al Gobierno Depositario. Hasta que retire su reserva, la Parte será considerada como Estado no Parte en la presente Convención respecto del comercio en la especie respectiva.*

3. Mediante la Notificación a las Partes No. 2017/010, del 26 de enero de 2017, la Secretaría distribuyó información del Gobierno Depositario (el Gobierno de Suiza) en relación con el párrafo 3 del Artículo XV de la Convención sobre las reservas recibidas en relación con las enmiendas a los Apéndices I y II adoptadas en la CoP17.
4. En relación con cuatro de estas reservas, la Notificación incluía la nota siguiente:

A pesar de que estas reservas se recibieron después del plazo establecido por la Convención, el Gobierno depositario indicó que, de conformidad con la práctica adoptada por otros depositarios en casos similares, tiene la intención de examinar estas reservas como se han recibido si no hay ninguna objeción de ninguna parte de la CITES antes del 24 de abril de 2017.

5. En esa oportunidad, la Secretaría transmitió al Depositario sus preocupaciones acerca de esta práctica y mencionó su intención de plantear el asunto al Comité Permanente para solicitar aclaraciones. En la 69ª reunión del Comité Permanente (SC69, Ginebra, noviembre de 2017), la Secretaría presentó el documento SC69 Doc. 67 en el que se exponían las cuestiones y los antecedentes jurídicos, cuyo resumen se presenta en los párrafos siguientes.

Debate

6. El Depositario afirmó que la práctica de aceptar reservas tardías si no se había formulado ninguna objeción se describía en el *Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*¹ como sigue (sin subrayar en el original):

Under established customary international treaty law, as codified by the Vienna Convention on the Law of Treaties, reservations may only be made (when allowed) at the time of signing or of depositing an instrument of ratification or the like, or alternatively, with the unanimous consent of all parties concerned (see article 19 of the Vienna Convention) [De conformidad con el derecho consuetudinario internacional sobre los tratados, tal y como ha sido codificado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, las reservas (cuando están permitidas) pueden formularse únicamente en el momento de firmar o depositar un instrumento de ratificación o similar, o alternativamente, con el consentimiento unánime de todas las partes interesadas (véase el artículo 19 de la Convención de Viena)].

7. Sobre esta base, el Depositario llegó a la conclusión de que una reserva a una enmienda de un Anexo de la CITES, decidida por una CoP, puede formularse únicamente dentro del plazo límite de 90 días o, alternativamente, con el consentimiento unánime de todas las Partes en la CITES. Dado que una sola objeción es suficiente para rechazar definitivamente la reserva, como sucedió en 2005, el enfoque antes mencionado consiste únicamente en la verificación precisa por parte del Depositario de que se cumple tácitamente la condición del consentimiento unánime. Aparentemente, no se podría justificar fácilmente otro enfoque para la CITES, a pesar del plazo límite preciso establecido en el párrafo 3 del Artículo XV de la Convención, en particular después del precedente sentado en 20052.
8. El Depositario indicó además que resultaría útil que las decisiones adoptadas por la CoP de la CITES indicaran explícitamente si esas reservas tardías deberían seguir tratándose con arreglo a esta práctica o si, por el contrario, no deberían admitirse.
9. La Secretaría observa que la práctica descrita anteriormente se refiere a las reservas tardías que deberían haber sido formuladas en el momento de “firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo”³ pero que, por algún motivo, se formularon oficialmente más tarde. Sin embargo, el asunto de que se trata se refiere a las reservas en relación con una enmienda a los Apéndices de la CITES formuladas por una Parte en la Convención con arreglo al párrafo 3 del Artículo XV.
10. El Artículo XIII de la Convención establece las disposiciones de la CITES sobre las reservas. El texto de las partes pertinentes es el siguiente:
1. *La presente Convención no estará sujeta a reservas generales. Únicamente se podrán formular reservas específicas de conformidad con lo dispuesto en el presente Artículo y en los Artículos XV y XVI.*
 2. *Cualquier Estado, al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, podrá formular una reserva específica con relación a:*
 - a) *cualquier especie incluida en los Apéndices I, II y III; o*
 - b) *cualquier parte o derivado especificado en relación con una especie incluida en el Apéndice III.*

¹ Preparado por la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas; disponible en: https://treaties.un.org/doc/source/publications/practice/summary_english.pdf.

² En 2005, el Depositario siguió el mismo enfoque con respecto a una reserva tardía formulada por una Parte en relación con las enmiendas decididas en la CoP13. Véase la [Notificación a las Partes 2005/009 del 10 de marzo de 2005](#) sobre reservas especiales.

³ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Artículo 19.

11. El Artículo XXIII de la Convención, por lo tanto, distingue entre dos tipos de reservas: el párrafo 1 se refiere a las reservas específicas en relación con una enmienda a los Apéndices de la CITES. Este tipo de reserva puede ser formulada por una Parte con arreglo a los Artículos XV y XVI de la Convención. El párrafo 2 se refiere a las reservas específicas formuladas por un Estado al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. En el contexto de la CITES, la práctica que permite a las Partes formular reservas después de depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión siempre que no haya objeciones no debería aplicarse a las reservas reguladas por el párrafo 1 del Artículo XXIII.
12. Basándose en el claro plazo límite establecido en el párrafo 3 del Artículo XV para formular una reserva en relación con una enmienda, la Secretaría es de la opinión de que el hecho de aceptar reservas tardías podría socavar la integridad de la Convención y su funcionamiento, generando incertidumbre jurídica entre las Partes y la comunidad regulada en cuanto al régimen que rige el comercio de los especímenes de las especies abarcadas por una reserva tardía. Cabe también señalar que la CoP, en algunos casos específicos, en el momento de adoptar una enmienda, ha decidido que la aplicación de la enmienda debería entrar en vigor en una fecha posterior al plazo normal de 90 días⁴.
13. Por último, la Secretaría entiende que la práctica de aceptar reservas tardías debería aplicarse únicamente en el contexto más amplio del Artículo 20 de la Convención de Viena; es decir “a menos que el tratado disponga otra cosa”. Como se mencionó anteriormente, la Secretaría observa en este contexto que, en el caso de la CITES, el tratado dispone explícitamente otra cosa, en el párrafo 3 del Artículo XV.

Conclusión

14. En la reunión SC69, los miembros del Comité Permanente y las Partes observadoras reafirmaron el plazo límite de 90 días para la presentación de una reserva específica a la entrada en vigor de una enmienda a los Apéndices de la CITES, subrayando que la aceptación de reservas que se habían presentado tarde socavaría la Convención; y señalaron que el plazo límite se aplicaba únicamente a las reservas a los Apéndices I y II y no al Apéndice III. El Comité Permanente acordó que las reservas en relación con las enmiendas a los Apéndices I o II deben formularse de conformidad con las disposiciones de la Convención y dentro del plazo de 90 días estipulado en el párrafo 3 del Artículo XV. El Comité Permanente acogió con satisfacción la intención e la Secretaría de someter un proyecto de propuesta para enmendar esos elementos relevantes de la Resolución Conf. 4.25 (Rev. CoP14) sobre *Reservas* a fin de proporcionar una orientación clara a este respecto al Gobierno Depositario (véase el acta resumida SC69 SR).
15. La Secretaría aprovecha la oportunidad para señalar que la Convención no regula en forma directa la situación específica y excepcional en que la CoP decide aplazar la aplicación de una inclusión en el Apéndice II. La Secretaría recomienda que el plazo límite general de 90 días debería aplicarse también en esos casos y que cualquier reserva a las enmiendas al Apéndice II, lo que incluye los aplazamientos de la aplicación, se formule de conformidad con el párrafo 3 del Artículo XV; es decir, dentro de los 90 días después de la reunión en que se acordó tal enmienda.
16. Por consiguiente, la Secretaría ha preparado un proyecto de enmienda a la Resolución Conf. 4.25 (Rev. CoP14) sobre *Reservas* que figura en el Anexo 1 del presente documento.

Parte 2: Fecha de entrada en vigor del retiro de reservas

Antecedentes

17. Los Artículos XV, XVI, XXIII y XXV hacen referencia al hecho de que una reserva que se ha formulado con arreglo a esos artículos puede ser retirada. La Convención no incluye ninguna otra orientación sobre el procedimiento para el retiro de esas reservas o la fecha de entrada en vigor del retiro de una reserva.
18. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados aborda la cuestión relacionada con el retiro de las reservas en el Artículo 22, cuyo texto es el siguiente:

⁴ Véanse, por ejemplo, las inclusiones de tiburones y rayas en la CoP17, en la que la entrada en vigor de las inclusiones se aplazó 12 o 6 meses.

Artículo 22 RETIRO DE LAS RESERVAS Y DE LAS OBJECIONES A LAS RESERVAS

1. *Salvo que el tratado disponga otra cosa, una reserva podrá ser retirada en cualquier momento y no se exigirá para su retiro el consentimiento del Estado que la haya aceptado.*
2. *Salvo que el tratado disponga otra cosa, una objeción a una reserva podrá ser retirada en cualquier momento.*
3. *Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa:*
 - a) *el retiro de una reserva solo surtirá efecto respecto de otro Estado contratante cuando ese Estado haya recibido la notificación;*

Debate

19. La Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados⁵ sugiere que la Parte autora de una reserva puede fijar la fecha en que surte efecto el retiro de una reserva en los casos siguientes:
 - a) *esa fecha sea posterior a la fecha en que los demás Estados contratantes u organizaciones contratantes hayan recibido la correspondiente notificación; o*
 - b) *el retiro no confiera más derechos a su autor respecto de los demás Estados contratantes u organizaciones contratantes*⁶.
20. La práctica seguida en la CITES consiste en que el Depositario, con arreglo al párrafo 2 del Artículo XXV, informa a las Partes el retiro de una reserva por medio de una notificación diplomática a las Partes⁷. En esa notificación, el Depositario usualmente indica la fecha de recepción del retiro de la reserva por el Depositario y la fecha de la comunicación de la Parte que retira la reserva. No obstante, no siempre queda claro cuál de estas dos fechas es la fecha de entrada en vigor del retiro. Aunque esto puede no ser un problema para la mayoría de los tratados internacionales, para la CITES es de importancia crítica que la fecha en que se aplican las disposiciones de la Convención esté clara a fin de garantizar que puedan hacerse efectivos los controles del comercio y la aplicación de las disposiciones.
21. Como se señaló anteriormente, la Convención de Viena establece que el retiro de una reserva solo surtirá efecto respecto de otro Estado cuando ese Estado haya recibido la notificación, salvo que se haya convenido otra cosa. Por lo tanto, la Conferencia de las Partes tal vez desee acordar una fecha de entrada en vigor. Puede haber casos en que la Parte que retira la reserva indica una fecha futura en la que el retiro entrará en vigor. La Secretaría sugiere que, en aquellos casos en que no se indique una fecha futura, la Conferencia de las Partes acuerde que la fecha de entrada en vigor del retiro de la reserva es la fecha de la notificación del Depositario a las Partes. Esto parecería ser lo que más se ajusta a la Convención de Viena.

Conclusión

22. Basándose en las consideraciones anteriores, la Secretaría es de la opinión de que podría resultar útil clarar que el retiro de una reserva surte efecto solo en la fecha de notificación del retiro por el Depositario a las Partes, a menos que la Parte que retira la reserva haya establecido una fecha más adelante. La Secretaría propone que esta aclaración se indique en la Resolución Conf. 4.25 (Rev. CoP14).

Recomendaciones

23. La Secretaría invita a la Conferencia de las Partes a adoptar la enmienda a la Resolución Conf. 4.25 (Rev. CoP14) sobre Reservas que figura en el Anexo 1 del presente documento.

⁵ Véase el texto de la Guía de la Práctica sobre las Reservas a los Tratados, aprobado por la Comisión de Derecho Internacional en su 63º período de sesiones; este figura en [documento A/66/10/Add.1](#)

⁶ *Op. cit.*, pág. 18.

⁷ Véase, por ejemplo, [242.45-0-CITES 2/15](#): Notificación a las Partes en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada en Washington el 3 de marzo de 1973: Retiro de una reserva formulada por el Canadá

ENMIENDAS PROPUESTAS A LA RESOLUCIÓN
CONF. 4.25 (REV. COP14) SOBRE *RESERVAS*

1. En el preámbulo, después del segundo párrafo, insertar los dos nuevos párrafos siguientes:

RECONOCIENDO que puede haber diferentes interpretaciones respecto a la comunicación y aceptación de las reservas tardías;

OBSERVANDO que, con miras a la aplicación efectiva de la Convención, resulta crítico que la fecha de entrada en vigor del retiro de una reserva esté clara;

2. En la parte dispositiva de la Resolución, insertar los párrafos siguientes después del texto existente:
 5. INSTA a una Parte interesada a que notifique al Gobierno Depositario por escrito una reserva que desee formular en relación con una enmienda del Apéndice I o el Apéndice II dentro de los 90 días después de la reunión, con arreglo al párrafo 3 del Artículo XV de la Convención;
 6. SOLICITA al Gobierno Depositario que no acepte ninguna reserva formulada después del plazo límite de 90 días; y
 7. ACUERDA que el retiro de una reserva surte efecto en la fecha de la notificación del Depositario a las Partes a menos que la Parte que retira la reserva haya establecido una fecha posterior.

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. Por consiguiente, la Secretaría propone el presupuesto y fuente de financiación provisionales siguientes.

La Secretaría considera que las enmiendas propuestas no tendrán ninguna consecuencia presupuestaria ni para la Secretaría ni para ninguno de los comités de carácter permanente.