

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



Sexagésimo primera reunión del Comité Permanente
Ginebra (Suiza), 15-19 de agosto de 2011

Interpretación y aplicación de la Convención

Apéndices de la CITES

INCLUSIONES DE ESPECIES EN LOS APÉNDICES CON PLAZOS DETERMINADOS

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría.
2. Los debates recientes de la Conferencia de las Partes sobre la inclusión de especies en los Apéndices han puesto de manifiesto la dificultad, que en ocasiones se constata, para transferir una especie a un Apéndice de protección menor o para suprimirla de los Apéndices. La Secretaría observa que algunas Partes expresan preocupaciones recurrentes respecto del hecho que, una vez que se ha incluido una especie en los Apéndices, suele permanecer ahí, un fenómeno a veces llamado "la inclusión de por vida". La Secretaría consultó al Presidente del Comité Permanente sobre la posibilidad de una inclusión en los Apéndices con plazos determinados antes de incluir esta cuestión como punto del orden del día de la presente reunión, de conformidad con el Artículo XII de la Convención que enumera las funciones de la Secretaría y, en particular, el párrafo 2 (e) que establece que la Secretaría deberá "señalar a la atención de las Partes cualquier cuestión relacionada con los fines de la presente Convención" y el párrafo 2 (h), que dispone ésta deberá "formular recomendaciones para la realización de los objetivos y disposiciones de la presente Convención...".
3. La Secretaría constata que las preocupaciones expresadas desde la 15a. reunión de Conferencia de las Partes (CdP15, Doha, 2010) están relacionadas generalmente con las propuestas de inclusión en los Apéndices de especies acuáticas explotadas comercialmente que están cubiertas por otros regímenes de gestión internacionales. Dicha preocupación se refiere fundamentalmente a las inclusiones en el Apéndice I. En respuesta a dichas preocupaciones, ha surgido nuevamente la posibilidad de utilizar las inclusiones con plazos determinados en circunstancias específicas, como una de las maneras en las que la CITES puede contribuir más eficazmente a la gestión y la reglamentación del comercio de las especies incluidas en los Apéndices de la Convención. Las especies gestionadas por otros órganos intergubernamentales en el marco de otros acuerdos internacionales son particularmente pertinentes para este debate.
4. Tres de las especies consideradas en la CdP15 estaban cubiertas por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA): el atún rojo del Atlántico (*Thunnus thynnus*), el tiburón oceánico (*Carcharhinus longimanus*) y el marrajo sardinero (*Lamna nasus*).
5. El tercer *Cuadro especial consultivo de expertos para la evaluación de propuestas de inclusión en la CITES relacionada con la explotación comercial las especies acuáticas*, organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para examinar las propuestas a considerar en la CdP15 llegó a la conclusión de que la disminución de estas tres especies era lo suficientemente amplia como para considerar su inclusión en los Apéndices de la CITES (Véase el documento CoP15 Doc. 68).
6. Sin embargo, era necesaria una mayoría de dos tercios de las Partes en la Cites para la inclusión de estas tres especies en la Convención. Las deliberaciones se centraron principalmente en el papel de la CICAA en la conservación y uso sostenible de las especies, en particular en el caso del atún rojo del Atlántico que se proponía para la inclusión el Apéndice I.

7. Durante el debate sobre la propuesta de inclusión del atún rojo del Atlántico, España, en nombre de la Unión Europea y sus Estados Miembros, propuso que se postergara la inclusión de esta especie hasta mayo de 2011 y que dicha inclusión se aplicara sólo si se cumplían ciertas condiciones. Durante el examen del documento relacionado con este punto, CoP15 Doc. 52, Noruega propuso "una cláusula de caducidad, que permitiría excluir las especies de los Apéndices después de transcurrido un período de diez años". Noruega proporcionó a la Secretaría el texto integral de su intervención en el que se explica la reflexión que justifica dicha propuesta:

Aparentemente hay un factor en particular que impide que muchos países voten a favor de las propuestas de inclusión en los Apéndices, a saber: el temor a que no van a poder transferir las especies a un Apéndice de protección menor o suprimirla de los Apéndices una vez que se haya recuperado lo suficiente y que, por lo tanto, ya no sean válidos los criterios que llevaron a su inclusión. Y, efectivamente, la experiencia en la CITES muestra que ese temor está ampliamente justificado. El último párrafo de la parte dispositiva de la propuesta de Mónaco sobre el procedimiento para suprimir la especie de los Apéndices puede ser considerado desde esta perspectiva. Sin embargo, en nuestra opinión, ello no constituye una garantía suficiente. Por lo tanto, Noruega está a favor de una "cláusula de caducidad" que garantice que las especies serán realmente retiradas del Apéndice si cumplen con los criterios objetivos para ello y proponemos un párrafo adicional al proyecto de resolución que reza: "En caso de que el procedimiento descrito en el párrafo anterior no tenga como resultado que la especie sea suprimida del Apéndice en un plazo de 10 años, el atún rojo del Atlántico será suprimido automáticamente de los Apéndices durante la Conferencia de las Partes siguiente, salvo si dicha reunión decide mantenerlo en los Apéndices por una mayoría de dos tercios". Se sugiere el límite de 10 años como un límite máximo.

8. La Secretaría desea recordar que la cuestión de una "cláusula de caducidad" para las especies incluidas en los Apéndices ya fue debatida anteriormente en la 12a. reunión de la Conferencia de las Partes (CdP12, Santiago, 2002) durante el examen de un proyecto de decisión presentado por Noruega sobre *Utilización sostenible y comercio de especies incluidas en los Apéndices de la CITES* (documento CoP12 Doc. 17). El proyecto de resolución señalaba las "dificultades relacionadas con la supresión de especies de los Apéndices o la transferencia de especies a un Apéndice menos restrictivo, incluso cuando esas medidas se apoyan en los criterios de la CITES o cuando los criterios para su inclusión han dejado de cumplirse". En sus recomendaciones, Noruega proponía que "las Partes estudien modos para validar los Apéndices de la CITES, por ejemplo, mediante una revisión automática de las especies incluidas en los Apéndices cada cinco años o mediante la introducción de una "cláusula con fecha de expiración" para un período apropiado." Sin embargo, las Partes no llegaron a un acuerdo y el proyecto de resolución no fue aprobado.
9. En la 14a. reunión de la Conferencia de las Partes (CdP14, La Haya, 2007), la Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Revisión de las de las especies de plantas incluidas en los Apéndices de la CITES presentó el documento CoP14 Inf. 11, en el que hace la observación siguiente:

Cabe esperar que se mejoren las directrices durante la CdP14. Aparentemente, uno de los principales problemas es la falta de incentivos para la revisión de los Apéndices. Así pues, la idea recogida en el inciso b) ya ha sido considerada en reuniones anteriores de la Conferencia de las Partes. Por ejemplo, se sugirió que las nuevas inclusiones sean válidas solamente durante un plazo determinado y que luego sea necesario proponerlas nuevamente ("cláusula de caducidad").

10. Esta cuestión también ha sido señalada por organizaciones no gubernamentales. Por ejemplo, en el documento PC19 Inf. 7 presentado en la 19a. reunión del Comité de Flora (Ginebra, 2011), TRAFFIC India sugirió que:

...estas especies [Kuth (Saussurea costus)], que tienen una historia de utilización tradicional y de cultivos recientes también podrían beneficiarse de una inclusión periódica en los Apéndices en virtud de la cual la inclusión se establezca originalmente durante un plazo determinado (p.e., una "cláusula de caducidad") que se renueve solamente a partir del examen des informaciones científicas fiables que confirmen que dicha inclusión cumple con sus objetivos.

11. Se han expresado preocupaciones con relación a si estas inclusiones en los Apéndices con plazos determinados serían, entre otras cosas, compatibles con la Convención y con el principio de que las enmiendas de los Apéndices deben basarse en criterios biológicos y comerciales convenidos. También se han expresado preocupaciones sobre en qué medida se pueden utilizar estas inclusiones en los Apéndices con plazo determinado. Sin embargo, la Conferencia de las Partes ya ha introducido previamente un elemento de límite temporal es sus decisiones sobre propuestas para incluir especies en

los Apéndices postergando la entrada en vigor de enmiendas a los Apéndices más allá de los 90 días establecidos en el párrafo 1 (c) del Artículo XV de la Convención. Por ejemplo:

- a) en la CdP4 (Gaborone, 1983), la Conferencia aprobó propuestas para incluir en el Apéndice I la especie *Balaenoptera acutorostrata* (salvo las poblaciones de Groenlandia occidental) y *Caperea marginata* con una entrada en vigor aplazada del 29 de julio de 1983 al 1 de enero de 1986;
 - b) en la CdP10 (Harare, 1997), la Conferencia aprobó una propuesta para incluir en el Apéndice II las especies del orden de los Acipenseriformes con una entrada en vigor aplazada del 18 de septiembre de 1997 al 1 de abril de 1998; y
 - c) en la CdP12 (Santiago, 2002), la Conferencia aprobó dos propuestas en las que postergaba la entrada en vigor: la inclusión de la especie *Hippocampus* en el Apéndice II, que fue aplazada del 13 de febrero de 2003 al 15 de mayo de 2004; y la inclusión de *Swietenia macrophylla* (poblaciones neotropicales) en el Apéndice II, que fue aplazada hasta el 15 de noviembre de 2003.
12. La Secretaría ha abordado la cuestión de si se debe considerar la inclusión en los Apéndices con plazos determinados en determinadas circunstancias limitadas, de manera oficiosa, con los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en particular de la siguiente manera:
- a) Observaciones del Secretario General en el 29º periodo de sesiones del Comité de Pesca de la FAO (COFI) (Roma, 1 de febrero de 2011).
http://www.cites.org/esp/news/SG/2011/20110201_sg_remarks_cofi.shtml
 - b) Declaración del Secretario General en la 17a. Reunión Especial de la CICAA (París, 19 de noviembre de 2010).
http://www.cites.org/esp/news/SG/2010/20101119_sg_statement_ICCAT.shtml
 - c) Intervención del Secretario General durante el primer taller de expertos FAO/CITES sobre tiburones, (Genazzano, 19 de julio de 2010).
13. Las respuestas a los debates informales han sido variadas, pero se ha manifestado interés en continuar examinando la cuestión de la inclusión en los Apéndices con plazos determinados, sin prejuzgar del resultado, reconociendo que la cuestión de "la inclusión de por vida en los Apéndices" no está incluida en la Convención. Es potestad de las Partes enmendar los Apéndices con relación a cualquier especie que ya no cumpla con los criterios biológicos y comerciales convenidos. La inclusión en los Apéndices de la CITES con plazo determinado podría completar mejor el trabajo de otras organizaciones internacionales de gestión de la pesca en el manejo de las especies marinas de alto valor.
14. Habida cuenta que cualquier Parte puede hacer una propuesta de inclusión en los Apéndices con plazo fijo, incluso desde la sala durante una reunión de Conferencia de las Partes, podría ser útil organizar un debate entre sesiones abierto y transparente sobre las ventajas y desventajas de la utilización de la inclusión en los Apéndices con plazo determinado en circunstancias específicas. Este proceso puede llevar o no a la elaboración de un proyecto de decisión al respecto. Un debate abierto sobre esta cuestión podría ser útil en si mismo para ayudar a una mejor comprensión de las repercusiones de la utilización de la inclusión en los Apéndices con plazo determinado, y de cualquier otra medida destinada a reforzar la complementariedad de la CITES con otros regímenes de gestión.
15. A continuación se indican, a modo de ejemplo, algunas circunstancias en las que una inclusión en los Apéndices con plazo determinado podría ser considerada:
- un especie en el Apéndice I;
 - una especie acuáticas objeto de explotación comercial; y
 - una especie cuya gestión está cubierta por otro organismo intergubernamental.

16. El límite final para una inclusión en los Apéndices con plazo determinado podría revestir diferentes formas. La inclusión podría caducar, por ejemplo:
- en una reunión determinada de la Conferencia de las Partes, a menos que sea ratificada por las Partes mediante una mayoría de dos tercios;
 - en un plazo determinado si se cumplen ciertos requisitos determinados por la Conferencia de las Partes; o
 - en un plazo determinado si se cumplen ciertos requisitos determinados por la Conferencia de las Partes, con una verificación de cumplimiento que la Conferencia de las Partes encarga al Comité Permanente.
17. En el caso de una especie gestionada por otro organismo intergubernamental, podría determinarse que el plazo preciso de la inclusión en los Apéndices coincida con el ciclo de evaluación de dicho organismo como, por ejemplo, el ciclo de evaluación de una especie cubierta por una organización regional de gestión de la pesca.
18. Habida cuenta que la Conferencia de las Partes conserva el derecho de prorrogar una inclusión en los Apéndices, la Secretaría no considera que la utilización de la inclusión en los Apéndices con plazo determinado sea contraria a la Convención, o que no respete el principio de que las decisiones de inclusión en la CITES se funden en información científica sólida y pertinente. Cualquier decisión de enmienda de los Apéndices que esté relacionada con una inclusión con plazo determinado, probablemente deba ser redactada como una excepción específica a las disposiciones recogidas en la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP15), y que como tal se somete a la decisión de las Partes.
19. A lo largo de los años, las Partes en la CITES han adoptado otros métodos innovadores para lograr la utilización mejor y más eficaz de la Convención y, en el caso del aplazamiento de la entrada en vigor de las enmiendas de los Apéndices, el ejemplo más claro es la utilización de anotaciones y el establecimiento de cupos, ninguno de los cuales está previsto en la Convención.

Recomendación

20. La Secretaría invita al Comité Permanente a que considere:
- a) si desea iniciar un diálogo sobre las medidas de que pueden disponer las Partes para reforzar la complementariedad de la CITES con otros regímenes de gestión, incluida la utilización de la inclusión en los Apéndices con plazo determinado; y
 - b) la posibilidad de establecer un grupo de trabajo con esta finalidad, que rendiría cuentas en su 62a. reunión.