

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



Sexagésimo novena reunión del Comité Permanente
Ginebra (Suiza), 27 de noviembre - 1 de diciembre de 2017

Cuestiones específicas sobre las especies

Mantenimiento de los Apéndices

PROCEDIMIENTO PARA FORMULAR RESERVAS EN RELACIÓN
CON LAS ENMIENDAS A LOS APÉNDICES I, II Y III

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría.

Introducción

2. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo XV de la Convención, la Conferencia de las Partes en la Convención, en su 17ª reunión (CoP17, Johannesburgo, 2016), examinó las enmiendas de los Apéndices I y II propuestas por las Partes. La Conferencia de las Partes adoptó una serie de enmiendas de los Apéndices que se comunicaron mediante la Notificación a las Partes N° 2016/063 del 29 de noviembre de 2016.
3. En la notificación N° 2016/63 figuraban también los siguientes párrafos relativos a la entrada en vigor de las enmiendas y a la posibilidad de que las Partes formularan reservas con respecto a las enmiendas convenidas:

De conformidad con lo dispuesto en el subpárrafo c) del párrafo 1 del Artículo XV de la Convención, las enmiendas aprobadas en la 17ª reunión de la Conferencia de las Partes entrarán en vigor a los 90 días de la fecha de la reunión, a saber, el 2 de enero de 2017, para todas las Partes, salvo aquellas que hubiesen formulado reservas conforme a lo previsto por el párrafo 3 de dicho artículo.

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del Artículo XV de la Convención, y durante el periodo de 90 días previsto por el subpárrafo c) del párrafo 1 de dicho artículo (es decir, hasta el 2 de enero de 2017), cualquier Parte puede formular una reserva con respecto a una o más de las enmiendas aprobadas en la 17ª reunión de la Conferencia de las Partes mediante notificación por escrito al Gobierno Depositario (el Gobierno de la Confederación Suiza). Hasta tanto no se retire dicha reserva, la Parte será considerada como Estado no Parte de la Convención respecto del comercio de la especie en cuestión, y por consiguiente, las demás Partes aplicarían lo previsto por el Artículo X de la Convención al comercio realizado con la Parte que hubiese formulado la reserva.

Reservas tardías

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

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

6. En la notificación también se mencionaba que

*La Secretaría ha mantenido correspondencia con el Gobierno Depositario sobre la práctica de recibir reservas tardías bajo ciertas circunstancias. **Esta práctica es para proponer a las Partes a que reciban el depósito de reservas tardías si no hay objeción alguna de ninguna de las Partes dentro de un plazo establecido, ya sea al depósito mismo o al procedimiento previsto.** La Secretaría, en consulta con el Gobierno Depositario, señalará este asunto a la atención del Comité Permanente en su próxima reunión para solicitar una aclaración. (Sin negritas en el original)*

7. Mediante la Notificación a las Partes N° 2017/029 del 6 de abril de 2017, la Secretaría informó a las Partes que el Gobierno depositario había recibido objeciones a las reservas en cuestión antes de la fecha límite que había establecido y que, en consecuencia, el Gobierno Depositario había informado a las Partes que las reservas formuladas después del plazo de 90 días (a saber, el 2 de enero de 2017) no se aceptarían para su depósito.

Debate

8. Como se indicó en la Notificación de enero de 2017 y sobre la base del intercambio de cartas entre la Secretaría y el Depositario, la Secretaría somete esta cuestión a la atención del Comité Permanente para que la examine y para que formule las recomendaciones que estime necesarias.
9. En su carta del 19 de enero de 2017, la Secretaría opinó que la práctica de aceptar las reservas tardías sería aplicable en el contexto más amplio del artículo 20 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados relativo a la aceptación de las reservas y las objeciones a éstas "a menos que el tratado disponga otra cosa". La Secretaría señaló además que, en el caso de la CITES, el tratado disponía explícitamente otra cosa en el párrafo 3 del artículo XV.
10. El Depositario respondió en una carta con fecha 20 de enero de 2017 explicando que la práctica de aceptar reservas tardías en caso de que no haya objeción se describe en el "Resumen de la práctica del Secretario General de las Naciones Unidas como Depositario de tratados multilaterales"¹ de la siguiente manera: De conformidad con el derecho internacional consuetudinario en materia de tratados, tal como ha sido codificado por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, las reservas sólo podrán formularse (cuando se permitan) en el momento de la firma o del depósito de un instrumento de ratificación o similar, o bien, con el consentimiento unánime de todas las partes interesadas (véase el artículo 19 de la Convención de Viena). A partir de esto, el Gobierno Depositario, en su carta al Secretario General de la CITES, concluyó que *una reserva con relación a una Enmienda de un Anexo de la CITES, decidida por una CoP, sólo puede formularse dentro del plazo de 90 días o con el consentimiento unánime de todas las Partes de la CITES. Dado que una única objeción es suficiente para rechazar finalmente la reserva, como ocurrió en 2005, el procedimiento antes mencionado no es más que una verificación precisa por parte del depositario de si se cumple tácitamente la condición del consentimiento unánime. Se puede considerar que, en el caso de la CITES, no podría justificarse fácilmente otro procedimiento, a pesar del plazo preciso establecido en el párrafo 3 del Artículo XV de la CITES, particularmente a partir del precedente de 2005.*²
11. Además, el Depositario indicó que:

Si el depositario se limitara a rechazar las reservas presentadas después del plazo de 90 días, impediría que las Partes hagan uso de su derecho a aceptarlas por unanimidad, según lo establecido por el derecho internacional consuetudinario en materia de tratados. A nuestro entender, esta actuación no estaría en conformidad con la obligación del depositario de actuar imparcialmente, como se indica en el párrafo 2 del artículo 76 de la Convención de Viena. En cualquier tratado, siempre corresponde a las Partes tomar decisiones y no al depositario.

El procedimiento adoptado ofrece a las Partes la posibilidad de expresarse sobre esta cuestión. Por lo tanto, en nuestra opinión, está en consonancia con las funciones y la condición del Depositario de un

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

² En 2005, el Depositario siguió el mismo procedimiento con respecto a una reserva tardía presentada por una Parte en relación con enmiendas decididas en la CoP13.

tratado. Por supuesto, sería útil que las decisiones adoptadas por la CoP de CITES en el futuro indiquen explícitamente si las reservas tardías deben seguir siendo tratadas de acuerdo con esta práctica o si, por el contrario, no deben ser admitidas en principio.

12. La Secretaría observa que las opiniones expresadas por el Depositario con respecto a las reservas que se rigen por los artículos 19 a 23 de la Convención de Viena y la práctica consuetudinaria internacional descrita más arriba se refieren a las reservas tardías que deberían haberse formulado en el momento de "firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o adherirse a él", pero que, por alguna razón, sólo se formularon oficialmente más tarde. Sin embargo, la cuestión que nos ocupa se refiere a las reservas que, de hecho, son objeciones a la entrada en vigor de una enmienda con respecto a la Parte que formula la reserva.
13. La Secretaría debatió esta cuestión con la sección de tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas (OAJ), que actúa como depositaria de todos los tratados de las Naciones Unidas. La OAJ apoyó las opiniones de la Secretaría y explicó la diferencia entre una "reserva" y "una objeción a la entrada en vigor de una enmienda" y señaló que el "procedimiento de objeción" de los artículos XV y XVI permitía a las Partes "optar por la exclusión voluntaria" para no verse vinculadas por una enmienda de los Apéndices que haya sido acordada. Sin embargo, en la Convención, el "procedimiento de objeción" se denomina explícitamente una "reserva" y está vinculado, en la propia Convención, a la disposición sobre las reservas del artículo XXIII. En opinión OAJ, este parece ser el origen de la actuación del Depositario. La OAJ indicó además que, al actuar como depositaria, la OAJ nunca prorrogaría el plazo para formular objeciones con relación a la entrada en vigor de una enmienda, y señaló que los numerosos tratados depositados ante las Naciones Unidas exigían explícitamente que dicha notificación de objeción a la entrada en vigor se hiciera dentro de determinado plazo. Estos tratados no mezclan el concepto de objeciones a la entrada en vigor (notificación explícita de que no se acepta estar sujeto a la obligación) con el concepto de reservas generales con relación a una o varias disposiciones de un tratado; éstos conceptos son tratados como dos conceptos jurídicos diferentes.
14. La Convención sobre las Especies Migratorias (CMS) contiene normas similares a las de la CITES en su artículo XI. Por consiguiente, la Secretaría consultó también al Gobierno Depositario de la CMS (Gobierno de Alemania) sobre su práctica. El Gobierno de Alemania señaló que no disponía de ningún archivo de casos similares, pero indicó que probablemente no aceptaría reservas con relación a una enmienda formulada después del plazo establecido en la Convención, si se produjera el caso.
15. Tomando en cuenta el plazo claro establecido en el párrafo 3 del artículo XV para formular una reserva con respecto a una enmienda, la Secretaría considera que no hay motivos para apartarse de esas disposiciones y que aceptar las reservas tardías socavaría la integridad de la Convención y su funcionamiento. Esto, a su vez, provocaría inseguridad jurídica entre las Partes y la comunidad reglamentada en cuanto al régimen que rige el comercio de especímenes de especies cubiertas por una reserva tardía. Además, no está claro cuan tarde pueden hacerse dichas reservas tardías. Cabe señalar también que la CoP, en el momento de la adopción de una enmienda en algunos casos específicos, decidió que la entrada en vigor de la enmienda debería tener lugar en una fecha posterior a los 90 días habituales.¹ Además, no parece existir una práctica establecida de aceptar este tipo de "reservas" tardías como indicó el Depositario de las Naciones Unidas en sus intercambios con la Secretaría.
16. El Depositario de la CITES ha indicado que sería útil que las decisiones adoptadas por la CoP de la CITES en el futuro indicaran explícitamente si las reservas tardías deberían seguir siendo tratadas de acuerdo con esta práctica o si, por el contrario, no deberían ser admitidas en principio.

Recomendaciones

17. Basándose en todos estos elementos, el Comité Permanente tal vez desee proponer a la Conferencia de las Partes que modifique la Resolución Conf. 4.25 (Rev. CoP14) para incluir un párrafo que aclare esta cuestión. También podría considerar la posibilidad de adoptar una decisión sobre nuevas orientaciones para el Depositario en relación con las reservas tardías respecto de las enmiendas.
18. El Comité Permanente tal vez desee además pedir a la Secretaría que prepare un proyecto de propuesta para esta enmienda de la Resolución y que estudie la necesidad de orientaciones más clara a fin de considerarlas en su 70ª reunión.

¹ Véanse, por ejemplo, las listas de tiburones y rayas con una entrada en vigor postergada doce o seis meses.