

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 estratégicas

EXAMEN DE LA CONVENCIÓN

1. El presente documento ha sido presentado por Namibia, la República Democrática del Congo, Sudáfrica y Zimbabwe.

Antecedentes

2. En el momento en que se celebrará la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes, la CITES habrá estado en vigor durante 44 años. Durante este período sólo se realizó un intento de llevar a cabo un examen sistemático de la eficacia de la Convención, a saber, en 1994, o sea, 19 años después de la entrada en vigor de la Convención. Este examen condujo a una serie de mejoras, quizás la más notable de las cuales fue la adopción de una Visión Estratégica para la CITES, formalizando la cooperación con otras Convenciones y órganos, así como una serie de medidas administrativas que van desde la consolidación de las Resoluciones y Decisiones hasta la mejora, más trivial, de la numeración de los documentos preparados para las reuniones de la Conferencia de las Partes y los nuevos requisitos de presentación de informes relativos a la Secretaría y a sus funciones y personal.
3. En la CoP10, se presentaron las recomendaciones del estudio encargado sobre la eficacia de la Convención. En el documento CoP10.21 "Cómo mejorar la eficacia de la Convención - Examen de las recomendaciones dimanantes del estudio" se describen determinadas medidas específicas¹ que deberían adoptarse en respuesta a algunas de las recomendaciones del estudio. El anexo del documento CoP10.21 proporciona una lista de recomendaciones del estudio, indicando la prioridad relativa de cada recomendación y su clasificación en una de las cuatro categorías (1. Fáciles de aplicar, 2. Requieren estudio ulterior, 3. Requieren la adopción de medidas coordinadas y 4. En función de las recomendaciones precitadas).
4. No obstante, algunas de las recomendaciones del estudio no han sido aplicadas, a pesar de haber sido clasificadas como prioritarias (CoP10 Doc. 10.20 Anexo). Estas son:
 - a) Recomendación 3C. La Conferencia de las Partes debería abordar de forma prioritaria en una resolución aclaratoria la cuestión del uso sostenible en el marco de la CITES
 - b) Recomendación 4A. Debería considerarse la posibilidad de iniciar un examen acelerado sobre el campo de aplicación y alcance de los Apéndices.

* Las denominaciones geográficas empleadas en este documento no implican juicio alguno por parte de la Secretaría CITES (o del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La responsabilidad sobre el contenido del documento incumbe exclusivamente a su autor.

¹ Wijnstekers, W. (2016): *The Evolution of CITES - 10a edición*. International Council for Game and Wildlife Conservation, informa que "En su décima sesión (Harare, 1997), la Conferencia acordó un Plan de Acción para la aplicación de determinadas conclusiones y recomendaciones del examen". Documento CoP10.21 "Cómo mejorar la eficacia de la Convención - Examen de las recomendaciones dimanantes del estudio", aunque no hay rastro de un documento llamado Plan de Acción como tal.

- c) Recomendación 7D. El Comité Permanente debería mejorar la cooperación y el intercambio de información entre la CITES y el GATT² antes de que concluyan los debates en curso en la OMC sobre cuestiones de comercio y medio ambiente.
5. Estas tres recomendaciones fueron consideradas prioritarias en el documento CoP10 Doc. 10.20 Anexo y fueron clasificadas en la categoría 2. Requieren estudio ulterior. Dos de las Decisiones adoptadas en la CoP10 para mejorar la eficacia de la Convención responden a una de estas recomendaciones prioritarias, o están relacionadas con el tema de una de ellas, a saber, la cooperación entre el GATT y la CITES, pero no se tomaron decisiones sobre las otras dos recomendaciones prioritarias en las que se tuvieran plenamente en cuenta las recomendaciones pertinentes o las cuestiones subyacentes que dieron lugar a dichas recomendaciones, o la necesidad identificada de que se realice un estudio ulterior sobre las cuestiones abordadas en esas recomendaciones.
6. Las dos Decisiones adoptadas, dirigidas a las Partes, que son relevantes para la cooperación entre el GATT y la CITES³ (ambas figuran como decisiones que ya no son válidas en el sitio web de la CITES) fueron:
- 10.11 *Las Partes deberían favorecer la coordinación entre la Secretaría de la CITES y la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio (OMC).*
- 10.12 *Se alienta a las Autoridades Administrativas de la CITES a que colaboren con los expertos en comercio de sus países, a fin de mejorar la comprensión mutua sobre los objetivos de la CITES y la OMC.*
7. Se dirigió una Decisión a la Secretaría en relación con el uso sostenible:
- 10.95 *La Secretaría tratará de actualizar su material informativo a fin de ampliar el conocimiento del público sobre los efectos positivos de la inclusión de especies en el Apéndice II para lograr el uso sostenible de todas las especies concernidas.*
8. Se dirigieron dos Decisiones idénticas al Comité de Fauna y al Comité de Flora respectivamente en relación con el examen de los Apéndices:
- 10.71 y 10.83 *Se continuará la revisión de las especies en relación con los criterios para enmendar los Apéndices I y II que figuran en la Resolución Conf. 9.24.*
9. La Secretaría presentó un informe sobre la aplicación de estas decisiones en la CoP11 (Doc. 11.12.1)⁴ en relación con el examen de la eficacia de la Convención. Este informe reflejaba las medidas tomadas durante el período transcurrido hasta la CoP11, la mayoría de las cuales fueron medidas aisladas, y ese fue el final de cualquier discusión o consideración adicional del tema del Examen de la Eficacia de la Convención.
10. En retrospectiva, se puede observar que la mayoría de las decisiones mencionadas anteriormente se centraban incorrectamente en aspectos tangenciales de las cuestiones más que en los problemas fundamentales, y ninguna reflejaba la prioridad asignada a las recomendaciones o la necesidad de seguir estudiando o investigando estas cuestiones.
11. Se puede afirmar que si la CoP10 hubiera encargado un trabajo más a fondo sobre estas tres recomendaciones, esto podría haber tenido un impacto fundamental en los procesos y resultados subsiguientes de la CITES, ya que algunos de los temas más polémicos en la CITES antes de la CoP10, y

² GATT = Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Esta recomendación había sido redactada de manera inadecuada. En la OMC (que engloba el GATT) no existe un órgano equivalente al Comité Permanente de la CITES. El órgano rector de la OMC es la Conferencia Ministerial de la OMC, comparable en la mayoría de los casos (excepto principalmente en que funciona por consenso) a la Conferencia de las Partes en la CITES (que funciona por mayoría de votos). No hay información sobre ninguna "cooperación [...] intercambio de información entre la CITES y el GATT antes de que concluyan los debates en curso en la OMC sobre cuestiones de comercio y medio ambiente", a nivel de los dos órganos rectores y específicamente sobre las compatibilidades o incompatibilidades entre los dos Tratados.

³ Las Decisiones 10.11 y 10.12 sólo se refieren a la coordinación entre las dos Secretarías y a una instrucción dirigida a las Partes para mejorar la comprensión de los objetivos de los dos tratados; por lo tanto, no se tomó ninguna medida para resolver las posibles incompatibilidades entre los dos tratados en el momento en que se creó la OMC y en el que ésta, en su calidad de principal organización multilateral de comercio, podría haber deliberado sobre las posibles incompatibilidades y sobre la forma de resolverlas.

⁴ Resulta interesante que el documento Doc. 11.12.1 también hace referencia al "Plan de Acción", aunque no hay evidencia de ningún documento presentado a la Conferencia de las Partes titulado "Plan de Acción".

desde entonces, están directamente relacionados con estas recomendaciones, como se describe a continuación.

La cuestión del uso sostenible y su relación con la CITES

12. La CITES reconoció, y de hecho acogió con beneplácito, los *Principios y directrices de Addis Abeba para la utilización sostenible de la diversidad biológica* del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Resolución Conf. 13.2 (Rev. CoP14)) y la Conferencia de las Partes en dicha Resolución insta a las Partes a hacer uso de estos Principios y Directrices. Sin embargo, todavía no existe una interpretación unificada del uso sostenible de la vida silvestre ni en la CITES ni en la resolución interpretativa recomendada en el proceso de examen de 1994 a 1997 (véase el párrafo 4. a) *supra*). Como consecuencia, los debates divisivos y emotivos sobre las propuestas de transferencia de especies del Apéndice II al Apéndice I han tendido a dominar las reuniones de la Conferencia de las Partes, lo que a menudo ha dado lugar a que se rechacen dichas propuestas o ha obligado a los proponentes a aceptar alguna u otra restricción no deseada del comercio u otro tipo de compromiso. La saga de las poblaciones de elefante africano de África Meridional desde la CoP7 hasta la CoP17 es un ejemplo de ello. Se crearon complejas anotaciones a las inclusiones en los Apéndices que dieron como resultado que los "dientes del animal figuraran en un Apéndice diferente al de su cola⁵". Se establecieron compromisos, como el llamado Mecanismo de Adopción de Decisiones para la reanudación del comercio de marfil, que posteriormente no se respetó, y una moratoria sobre la presentación de propuestas comerciales que se estableció en conflicto con los derechos fundamentales de las Partes consagrados en el texto de la Convención⁶. Lo peor es que en la CITES no hay consecuencias, no hay rendición de cuentas, no hay forma de reparación.
13. A pesar de llevar 42 años prohibiendo el comercio de cuernos de dos especies de rinocerontes africanos, el comercio ilegal de cuernos de rinoceronte no ha disminuido; los precios de los cuernos de rinoceronte han aumentado constantemente y los costos de su conservación se han disparado. Ninguno de los argumentos presentados por los autores de propuestas para establecer un comercio regulado basado en cuerno de rinoceronte producido de manera sostenible a fin de generar fondos para la protección del rinoceronte y para socavar el comercio ilegal nunca fueron lo suficientemente buenos para la mayoría de las Partes, y para muchos críticos de sillón y expertos autoproclamados. Y por si fuera poco, hay quienes siguen promoviendo la destrucción de las existencias legítimas de los productos más valiosos de África a peso equivalente, si se exceptúa los diamantes, uno de los productos que África puede producir de forma competitiva (y sostenible) en el mundo.
14. La caza perfectamente regulada para trofeos en poblaciones de especies como el león y el leopardo de África Meridional, que representan la mayor parte del comercio internacional de estas especies, se convirtió en el blanco de propuestas procedentes de fuera de la región de África Meridional para transferir estas especies al Apéndice I o para anular o reducir los cupos establecidos para el comercio de dichos trofeos de caza. Las justificaciones dadas en estas propuestas se centraban en el deterioro del estado de estas especies fuera de África Meridional, donde lo contrario es cierto en casi todos los casos, sin tener debidamente en cuenta los impactos que estas propuestas, claramente impulsadas por las ONG, tendrían en los programas de conservación de la región meridional. En todas las CoP recientes se han presentado propuestas de este tipo dirigidas a un número cada vez mayor de especies que están bien protegidas en África Meridional y de las que se ha demostrado que se utilizan de forma sostenible, comenzando por las especies de mayor tamaño y continuando hacia abajo. Esto significa que la jirafa, el hipopótamo, el búfalo africano negro, el eland, el antílope equino, etc., serán probablemente los siguientes hasta que se proponga incluir en los Apéndices al más pequeño de los antílopes.
15. Algunas de estas propuestas pudieron ser rechazadas y se encontraron soluciones, incluyendo la inclusión de poblaciones geográficamente separadas de estas especies en uno u otro Apéndice, pero a un costo enorme en tiempo, dinero y recursos humanos que tenían que ser desviados del trabajo de conservación *in situ* real y significativo. A lo largo de las dos últimas décadas o más, los Estados del área de distribución de las especies africanas más valiosas han acumulado cientos de toneladas de productos como el marfil y el cuerno de rinoceronte, asumiendo los elevados costos recurrentes necesarios para su almacenamiento y seguridad, al tiempo que corren el riesgo real de un deterioro progresivo de su calidad y valor. Las comunidades rurales, que no han podido obtener todo el valor económico de sus recursos de vida silvestre, resultaron ser en los hechos el daño colateral de toda esta situación. Comunidades de personas marginadas y vulnerables se vieron privadas de oportunidades para beneficiarse de sus programas de conservación de

⁵ Parafraseando a Rowan B. Martin, uno de los autores más prolíficos, si no el más prolífico, de la CITES

⁶ El derecho a presentar una propuesta de enmienda de los Apéndices para su consideración en la próxima reunión - Artículo XV de la Convención

estas especies. Los programas de conservación se han ido quedando privados de fondos y han ido haciendo cada vez más dependientes de la ayuda externa, irónicamente de los países y organizaciones que se oponían a sus propuestas comerciales. Los observadores con mentalidad política pueden referirse a esta situación como neoimperialismo o neocolonialismo. Definitivamente, la CITES no está a favor de los pobres.

16. En lo que respecta a la Decisión sobre el uso sostenible (véase el párrafo 7.), poco puede decirse aparte de que la Decisión estaba totalmente mal orientada y que nada significativo resultó de los esfuerzos de la Secretaría por educar al mundo y "*ampliar el conocimiento del público sobre los efectos positivos de la inclusión de especies en el Apéndice II para lograr el uso sostenible de todas las especies concernidas*". ¿Y cómo pudo haberse considerado racionalmente que tal instrucción era necesaria, aunque sólo por un corto período de tiempo hasta que la propia Secretaría propusiera a la próxima Conferencia de las Partes que se desechara la decisión?

Debería considerarse la posibilidad de iniciar un examen acelerado sobre el campo de aplicación y alcance de los Apéndices.

17. El examen periódico de los Apéndices, que es un tema permanente del orden del día de las reuniones de la Conferencia de las Partes, difícilmente puede describirse como un éxito notable. Los progresos han sido extremadamente lentos, no se ha concedido financiación específica para este proceso y no hay pruebas de que se haya producido cualquier aceleración del proceso. Las Partes que presentan este documento entienden que este proceso significaba 1) examinar las inclusiones de especies en los Apéndices antes de que se establecieran los criterios científicos para las mismas a través de la Resolución Conf. 9.24 en su forma enmendada posteriormente; 2) examinar las inclusiones de especies sobre la base de las tendencias del comercio y los beneficios o repercusiones de la inclusión actual para evaluar si una inclusión sigue siendo apropiada; y 3) evaluar si la inclusión de una especie está en conformidad con los criterios adoptados para dicha inclusión por la Conferencia de las Partes a través de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17).
18. Sin embargo, se proporciona muy poca orientación estratégica en este sentido a los órganos encargados del examen de los Apéndices, es decir, los Comités de Fauna y Flora en la Resolución Conf. 14.8 (Rev. CoP17) *Examen periódico de especies incluidas en los Apéndices I y II*, salvo para indicar qué no hacer:

2. ACUERDA ADEMÁS que el examen se realizará de conformidad con el siguiente proceso:

[...]

- ii) no se considerarán para el examen las siguientes especies: (*Sin negritas en el original*)

- A. especies que hayan sido objeto de propuestas de inclusión en las tres reuniones previas de la Conferencia de las Partes (tanto si las propuestas fueron adoptadas como si no);
- B. especies objeto de exámenes en curso, en el marco del Examen del comercio significativo [Resolución Conf. 12.8 (Rev. CoP17)], o de exámenes periódicos realizados en los últimos 10 años; o
- C. especies objeto de otros exámenes contemplados en decisiones y resoluciones válidas de la Conferencia de las Partes; y
- D. especies para las que está claro que no ha habido cambios en su situación, área de distribución o comercio y para las que no está justificada la necesidad de enmendar los Apéndices; y

[...]

19. Esta restricción impuesta a los Comités de Fauna y de Flora significa que los órganos científicos de la Convención no pueden examinar las inclusiones de precisamente aquellas especies que han causado la mayor controversia en la CITES, especialmente aquellas que han sido repetidamente objeto de propuestas de enmiendas, lo que pone en tela de juicio las intenciones de la Conferencia de las Partes con respecto a la aplicación de los conocimientos científicos para resolver esas cuestiones controvertidas.

20. La Resolución Conf. 14.8 (Rev. CoP17) no se pronuncia con relación a la necesidad urgente de la revisión de los Apéndices establecida por el Examen de la Eficacia de la Convención y la necesidad de acelerar este proceso (véase el párrafo 4. b) *supra*).
21. La frustración con los procesos y las Resoluciones que los rigen rara vez se expresa en la documentación de la CITES, pero sí se ha expresado frustración con relación a este proceso por parte de los Comités de Fauna y de Flora, hasta el punto de que juntos propusieron importantes revisiones de la Resolución Conf. 14.8 (Rev. CoP17), véanse los documentos SC66 Doc. 24 y CoP17 Doc. 82.1.
22. Los documentos SC66 Doc. 24 y CoP17 Doc. 82.1 recuerdan que "los Comités de Fauna y de Flora, sus reuniones 28ª y 22ª respectivamente, acordaron una serie de revisiones a la Resolución Conf. 14.8 (Rev. CoP16) sobre Examen periódico de las especies incluidas en los Apéndices I y II. Entre dichas revisiones se incluyen: a) revisiones al preámbulo a fin de reconocer claramente la función consultiva de los comités científicos, reflejar el texto de la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP16) sobre Criterios para enmendar los Apéndices I y II, garantizar que el propósito general y la medida del éxito del examen queden claros, y reconocer los beneficios de realizar el examen periódico; b) reorganización de algunos de los párrafos dispositivos existentes a fin de separar los elementos que ofrecen orientación general acerca de la mejor manera de llevar a cabo el proceso de los pasos concretos que han de seguirse, así como nuevo texto destinado a aclarar el calendario y las acciones que comprende el proceso de examen periódico; y c) modificación del proceso a fin de que los comités científicos presenten las recomendaciones resultantes de su examen a la Secretaría, para que las remita a los Estados del área de distribución y la Conferencia de las Partes. Se invitaría a los Estados del área de distribución a presentar una propuesta si fuera apropiado. En el caso de que ningún Estado del área de distribución estuviera dispuesto, el Comité Fauna o de Flora tienen la opción de presentar una propuesta (por conducto de la Secretaría o el Gobierno Depositario), pero no están obligados a presentarla".
23. La Secretaría en sus observaciones sobre la propuesta de enmienda de la Resolución Conf. 14.8 (Rev. CoP16) en el documento CoP17 Doc. 82.1 reconoció que "es improbable que la revisión propuesta de la Resolución Conf. 14.8 (Rev. CoP16) simplifique o acelere de manera significativa el sistema establecido para llevar a cabo el Examen periódico de los Apéndices, aunque aporta más claridad respecto al propósito de los exámenes y la manera en que pueden llevarse a la práctica las recomendaciones de los Comités de Fauna y de Flora. La Secretaría espera que, como resultado, los Apéndices I y II de la CITES incluyan de manera más apropiada las especies, basándose información biológica y comercial actualizada". *El subrayado ha sido añadido*
24. Las enmiendas propuestas por los Comités de Fauna y de Flora fueron rechazadas en la CoP17.

Cooperación e intercambio de información entre la CITES y el GATT⁷

25. Las cuestiones subyacentes relativas a la relación entre la CITES y el GATT que surgieron del Examen de la Eficacia de la Convención se mencionan (o fueron enterradas) en el documento Doc. 10.22 Anexo 3, basado lamentablemente en lo que parece ser una opinión única o, al menos, muy limitada.
26. Existen diferencias fundamentales entre la CITES y el GATT. El GATT de 1994 y su predecesor, el GATT de 1947, como acuerdo comercial multilateral casi universal que sirvió de base para la estructura comercial mundial después de la Segunda Guerra Mundial, se basa en los principios de la no discriminación, el trato nacional, el trato de la nación más favorecida y la eliminación de las restricciones cuantitativas, es decir, lo que la mayoría de la gente entendería como libre comercio.
27. El GATT de 1994 contiene disposiciones especiales y diferenciadas (más favorables) para los países en desarrollo y su propio mecanismo de resolución de conflictos. Además, contempla la posibilidad de acuerdos comerciales regionales y acuerdos plurilaterales con condiciones comerciales más preferenciales que las del propio GATT. También, contiene disposiciones contra las prácticas comerciales desleales, incluidas las

⁷ *Este título se deriva de la Recomendación 7D, véase el párrafo 4. La redacción de la Recomendación 7D es peculiar. La CITES y el GATT son acuerdos legales inanimados y no pueden intercambiar información ni cooperar. Las entidades que pueden cooperar e intercambiar información son la Secretaría de la CITES y la Secretaría de la OMC, pero eso difícilmente resolvería el problema, ya que cada una de estas entidades puede asistir a las reuniones de la otra, pero eso sería prácticamente todo, a menos que reciban instrucciones mucho más específicas que las de compartir información y cooperar. No se puede dejar de concluir que esta fue la reacción más superficial posible a una de las cuestiones más complejas de la CITES. Lo que realmente se necesita es un compromiso profundo en los dos acuerdos por las Partes y sus órganos rectores, la Conferencia Ministerial de la OMC y la Conferencia de las Partes en la CITES, sobre la base de una investigación jurídica y técnica exhaustiva que debería ser facilitada por sus respectivas Secretarías, y de manera neutral.*

represalias y las compensaciones. Su órgano rector, la Conferencia Ministerial, funciona por consenso y está facultado para adoptar decisiones vinculantes para los Miembros. El GATT requiere que sus miembros ajusten su legislación nacional para cumplir plenamente con los principios y disposiciones del acuerdo o, de lo contrario, se enfrentan a sanciones y represalias si realizan operaciones comerciales en violación del GATT. Casi todas, si no todas, las Partes en la CITES son miembros de la OMC (y por lo tanto están obligadas a cumplir con el GATT) o son aspirantes a miembros de la OMC en proceso de adhesión.

28. La CITES, en cambio, prevé la discriminación (en términos de la OMC) mediante, por ejemplo: medidas nacionales más estrictas; diferentes condiciones de comercio para diferentes poblaciones nacionales o poblaciones geográficamente separadas; ningún trato nacional (es decir, los artículos comercializados por una Parte pueden ser tratados de manera diferente a los artículos similares de la Parte de importación); ningún trato de nación más favorecida (es decir, se permite la discriminación entre el comercio procedente de una Parte y el comercio procedente de otras Partes); el establecimiento de restricciones cuantitativas (es decir, cupos, anotaciones comerciales restrictivas a las inclusiones en los Apéndices, restricciones con relación a la finalidad de la importación de especímenes, tales como la restricción de las importaciones con fines primordialmente comerciales de especímenes de especies del Apéndice I); en resumen, una situación que la mayoría de las personas no consideraría libre de comercio de ningún tipo.
29. La CITES no contiene disposiciones contra las prácticas comerciales desleales, ni disposiciones sobre represalias o compensaciones. Su órgano rector, la Conferencia de las Partes, funciona por mayoría de dos tercios de los votos, ignorando incluso, cuando el Estado del área de distribución de la especie en cuestión se opone, el precepto en su propio Preámbulo de que " los pueblos y los Estados son y deben ser los mejores protectores de su propia fauna y flora silvestres". La CITES no requiere que sus miembros ajusten su legislación nacional para cumplir plenamente con los principios y disposiciones del acuerdo, sino que establece explícitamente que la Convención no afectará en modo alguno el derecho de las Partes a adoptar medidas nacionales más estrictas o medidas nacionales que restrinjan o prohíban el comercio (Artículo XIV). Tampoco tiene un mecanismo interno de resolución de conflictos que no sea el de referirse a la negociación entre dos Partes contendientes o el de someter los conflictos a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya (impidiendo así *de facto* que las Partes que son países en desarrollo se sometan a un arbitraje debido a los altos costos que ello implica). La CITES no permite acuerdos comerciales regionales con condiciones comerciales más favorables que la propia CITES y no ofrece un trato especial o diferenciado a las Partes que son países en desarrollo. Casi todos, si no todos, los Miembros de la OMC son también Partes en la CITES (y por consiguiente están obligados a cumplir con la CITES).
30. El GATT y la CITES comparten el concepto de exenciones específicas (pero en direcciones opuestas); es decir, exenciones a las disposiciones comerciales no discriminatorias del GATT y a los reglamentos que afectan al comercio de especies de los Apéndices I, II y III de la CITES. El artículo XX del GATT permite la adopción de aquellas medidas comerciales restrictivas que se consideren necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, siempre que tales medidas "no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre países en los que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional". En el Artículo VII de la CITES se prevén medidas de liberalización del comercio al eximir a los especímenes preconvencción, los efectos personales o bienes del hogar, los especímenes criados en cautividad o reproducidos artificialmente, o los especímenes prestados, donados o intercambiados entre científicos o instituciones científicas, de las disposiciones que restringen el comercio de los diferentes Artículos.
31. Por consiguiente, los dos acuerdos comerciales son opuestos en casi todos los sentidos y su coexistencia se basa en el acuerdo tácito de que la CITES, como acuerdo comercial más específico para las especies en peligro de extinción, puede contener medidas discriminatorias y restrictivas del comercio que se adoptan por consenso y que, de otro modo, serían impugnables en la OMC⁸. Pero, ¿se han adoptado por consenso todas las medidas discriminatorias y restrictivas del comercio de la CITES? Evidentemente no, ya que muchas de estas medidas se establecen por mayoría de votos. El problema es que no hay jurisprudencia o antecedentes en los que basarse en relación con las aparentes incongruencias entre la CITES y la OMC

⁸ De hecho, en el anexo 3 del Doc. 10.22 se hace referencia al principio que figura en los artículos 30.3 y 30.4 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según el cual cuando dos acuerdos firmados por las mismas Partes están en conflicto, se presume que prevalece el acuerdo posterior (*lex posterior*). La CITES fue firmada en 1973. El GATT de 1947 se incorporó al GATT de 1994 como parte de un conjunto de acuerdos y decisiones que dieron lugar a la OMC. Muy pocos países firmaron el GATT en 1947 o la CITES en 1973, y la mayoría se adhirió mucho más tarde, especialmente en 1994, cuando se creó la OMC. ¿Se puede decir que el GATT de 1947 es lo mismo que el GATT de 1994? Probablemente no, lo que significa que el GATT de 1994 podría prevalecer. Esto apunta nuevamente a una coexistencia muy tenue entre el GATT y la CITES, y la prevalencia de uno sobre el otro aún no ha sido dirimida adecuadamente.

y la forma en que éstas deben conciliarse, manteniendo así el margen para impugnaciones jurídicas que podrían dar lugar a resultados desfavorables en el futuro.

32. Es evidente que es necesario continuar estudiando estos conflictos inherentes entre la CITES y el GATT de 1994 (y, por consiguiente, no centrarse en la cooperación entre la Secretaría de la CITES y la Secretaría de la OMC, sino en las discrepancias y los conflictos entre ambos tratados), como de hecho se indica en la recomendación del párrafo 4.

Recomendaciones

33. Teniendo en cuenta todo lo anterior, se recomienda a la Conferencia de las Partes:

En lo que respecta al examen de la Convención

- a) emprender un segundo examen exhaustivo de la Convención con el objetivo de mejorar no la eficacia de la Convención como en la primera revisión sino la equidad de la Convención con respecto al papel de los pueblos y los Estados como los mejores protectores de su propia fauna y flora silvestres y los derechos de las comunidades rurales y los pueblos indígenas sobre sus propios recursos naturales, entre los que se incluyen la fauna y flora silvestres;
- b) indicar que el resultado de este examen deberá consistir, entre otras cosas, en propuestas de enmiendas de las Resoluciones, las Decisiones y la Visión Estratégica de la CITES, y/o propuestas para un nuevo Protocolo como instrumento adicional a ser adoptado por la Conferencia de las Partes y/o una Adenda a la Convención que requiera la adopción y ratificación por las Partes o, como último recurso, propuestas de enmiendas de la Convención.
- c) encargar al Comité Permanente que establezca un proceso que delimite el alcance y los términos de referencia del examen especificado en el párrafo a).

En lo que respecta a la CITES y la OMC

- d) encargar, a través de un proceso inclusivo y competente desde un punto de vista técnico, un estudio exhaustivo de las contradicciones inherentes entre el GATT de 1994 y la CITES con el fin de identificar medidas para armonizar mejor los principios fundamentales del comercio internacional y de la conservación, así como las obligaciones de las Partes en el marco de estos dos acuerdos.
- e) solicitar a la OMC que aproveche sus conocimientos especializados y otros recursos para colaborar con un grupo de trabajo representativo que deberá ser establecido por el Comité Permanente para el estudio especificado en el párrafo d).
- f) encargar a la Secretaría que, en consulta con la OMC, elabore modalidades para el estudio especificado en el párrafo d) de manera que el Comité Permanente las examine en su primera reunión ordinaria después de la CoP18.

En lo que respecta al examen de los Apéndices

- g) realizar nuevamente, de manera urgente y prioritaria, la revisión de los Apéndices a fin de validar que las especies y sus poblaciones geográficamente separadas, especialmente las especies del Apéndice I, están correctamente incluidas en los Apéndices de conformidad con los criterios adoptados por las Partes en la Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP17).
- h) contratar a la UICN o a cualquier otro organismo con competencias comparables para que realice un examen urgente pero exhaustivo de la inclusión de especies y/o poblaciones de especies geográficamente distintas en los Apéndices e informe a la 20ª reunión de la Conferencia de las Partes de una manera que permita a la Conferencia de las Partes, con la participación del Comité Permanente y del Gobierno Depositario, corregir las inclusiones inadecuadas de especies en los Apéndices en una sola reunión

En lo que respecta a los recursos

- i) Solicitar a las Partes y a los asociados cooperantes asistencia financiera para estas actividades.

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA

- A. La Secretaría coincide con los autores del presente documento en que el examen independiente de la eficacia de las disposiciones y de la aplicación de la Convención que tuvo lugar entre 1994 y 1997 fue un ejercicio muy útil. Habida cuenta de los importantes cambios en la demografía humana, las pautas del comercio económico y las presiones sobre los recursos naturales que se han producido desde que se llevó a cabo ese examen, es muy posible que sea necesario realizar otro examen independiente.
- B. La Secretaría señala que el mandato para el examen que tuvo lugar entre 1994 y 1997 fue desarrollado por el Comité Permanente y posteriormente aprobado por la Conferencia de las Partes en la Decisión N.º 1 dirigida al Comité Permanente en la 9ª reunión de la Conferencia de las Partes (Fort Lauderdale, noviembre de 1994). La Secretaría recomienda que cualquier nuevo examen siga un modelo de desarrollo por etapas similar.
- C. Si las Partes están de acuerdo con el principio de un segundo examen de la aplicación de la Convención, la Secretaría se complacería en trabajar con ellas en la presente reunión para preparar un *modus operandi* para la realización de dicho examen, que podría ser acordado por la reunión.
- D. La Secretaría señala que la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la CITES han coexistido armoniosamente desde la adopción de la Convención y que ambas trabajan a favor del desarrollo sostenible mediante la reglamentación del comercio. Con motivo del 20º aniversario de la OMC en 2015, las Secretarías de la OMC y de la CITES elaboraron el documento "[La CITES y la OMC: promover la cooperación con miras a un desarrollo sostenible](#)", en el que se describen los principales elementos que han conducido a la actual relación armoniosa entre las dos organizaciones. La Secretaría observa además que hasta la fecha no se ha presentado ningún caso ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC en el que se cuestione la compatibilidad de las disposiciones de la CITES con las del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994. La Secretaría desea además hacer mención del reciente curso en línea sobre "CITES y OMC - Promover la cooperación con miras a un desarrollo sostenible", desarrollado conjuntamente por ambas Secretarías, que fue lanzado a mediados de 2018. Las cuestiones relativas a la relación entre la CITES y la OMC no son nuevas para la comunidad CITES y durante mucho tiempo, la Organización Mundial del Comercio fue un tema recurrente en el orden del día del Comité Permanente (véanse, por ejemplo, las reuniones 54ª, 57ª, 58ª, 61ª y 62ª del Comité Permanente). Basándose en las consideraciones anteriores, la Secretaría no puede encontrar elementos que justifiquen que se encargue un "un estudio exhaustivo de las contradicciones inherentes entre el GATT de 1994 y la CITES". Por consiguiente, la Secretaría no recomienda que la Conferencia de las Partes adopte las decisiones propuestas en los párrafos 33 d), e) y f) del presente documento.
- E. En lo que respecta al Examen Periódico de los Apéndices, la Secretaría ha opinado durante mucho tiempo que este ejercicio no está produciendo los resultados para los que fue diseñado inicialmente. La Secretaría ha hecho propuestas de modificaciones de los procedimientos para el Examen en el pasado, por ejemplo en el documento CoP15 Doc. 62 según lo previsto en el programa de trabajo desglosado por partidas de gastos para 2009-2011 que le fuera establecido por la Conferencia de las Partes. Sin embargo, las Partes no han acordado cambios sustanciales. Tal como la Secretaría observó en el momento en que fueron propuestas, las modificaciones acordadas de la Resolución Conf. 14.8 sobre *Examen periódico de especies incluidas en los Apéndices I y II* no han simplificado ni acelerado el sistema para el Examen Periódico. La Secretaría recuerda también la Decisión 17.22, en la que se pide que se encargue una evaluación rápida del estado de conservación de las especies incluidas en el Apéndice I y de su comercio legal e ilegal, indicando prioridades para la conservación basadas en el nivel de amenaza ocasionado por el comercio y la disponibilidad de recursos para hacer frente a esas amenazas. La Secretaría señala que no se ha proporcionado financiación externa para llevar a cabo esa evaluación. La Secretaría recomienda que el propósito y alcance de cualquier examen adicional de los Apéndices sea discutido y elaborado más claramente antes de que se considere la adopción de una decisión por la Conferencia de las Partes.
- F. Si se aprueban, las recomendaciones que figuran en el párrafo 33 del presente documento podrían convertirse en decisiones de la Conferencia de las Partes. El documento no va acompañado de un presupuesto para la labor en cuestión ni de una indicación de la fuente de financiación tal como se recomienda en la Resolución Conf. 4.6 (Rev. CoP17) sobre *Presentación de proyectos de resolución, proyectos de decisión y de otros documentos para las reuniones de la Conferencia de las Partes*, pero la Secretaría estima que el examen exhaustivo de la Convención propuesto puede costar alrededor de 100 000 dólares de EE.UU. (quizás más) y estima en 50 000 dólares de EE.UU. el estudio exhaustivo propuesto sobre la relación entre el GATT de 1994 y la CITES. La propuesta de examen exhaustivo de la inclusión de especies y/o de las poblaciones de especies geográficamente distintas en los Apéndices para

corregir las inclusiones inapropiadas de especies en los Apéndices es difícil de costear sin una mayor orientación sobre su naturaleza precisa, pero puede ser extremadamente costosa si se aplica a las 36 000 especies incluidas en los Apéndices.

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.