



# CONVENCIÓN SOBRE LAS ESPECIES MIGRATORIAS

Distribución: General

PNUMA/CMS/COP11/Doc.18.3/Rev.1  
31 de julio de 2014

Español  
Original: Inglés

11<sup>a</sup> REUNIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES  
Quito, Ecuador, del 4 al 9 de noviembre del 2014  
Punto 18.3 del orden del día

## MEJORA DE LA EFECTIVIDAD DE LA CONVENCIÓN MEDIANTE UN PROCESO PARA REVISAR LA IMPLEMENTACIÓN

### Sumario

Si bien la mayoría de los principales acuerdos ambientales multilaterales (AAM) tienen un proceso para revisar el cumplimiento y la aplicación, la Convención sobre Especies Migratorias no lo tiene. Con el objeto de iniciar una discusión sobre el desarrollo de un proceso de este tipo dentro de la Convención, este documento resume los procesos utilizados por los AMUMA y otros acuerdos pertinentes para mejorar la aplicación y el cumplimiento.

Se invita a la Conferencia de las Partes a considerar para su aprobación el proyecto de Resolución incluidos en el anexo, que establece un procedimiento para el desarrollo de un proceso de revisión para la Convención.

Este documento ha sido revisado sólo para indicar, en el tercer párrafo del preámbulo del proyecto de resolución, que el Acuerdo sobre la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la Zona Atlántica Contigua (ACCOBAMS) también cuenta con un proceso para la revisión de la eficacia de las medidas de ejecución.

## **MEJORA DE LA EFECTIVIDAD DE LA CONVENCIÓN MEDIANTE UN PROCESO PARA REVISAR LA IMPLEMENTACIÓN**

*(Preparado por la Secretaría PNUMA/CMS)*

### **Ámbito y propósito del presente documento**

1. El Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (2002) ha identificado “el fortalecimiento del cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales. . . como un tema clave “. Si bien la mayoría de los principales acuerdos ambientales multilaterales (AAM) tienen un proceso para revisar el cumplimiento y la implementación, la Convención no lo tiene. Dada la necesidad inherente de cooperación y acción concertada de todos los Estados del área de distribución de las especies migratorias para la conservación y la gestión efectiva de dichas especies, la Convención se beneficiaría de un proceso para facilitar la implementación y proporcionar apoyo a las Partes que tengan dificultades implementando la Convención. A fin de iniciar una discusión sobre el desarrollo de un proceso de este tipo dentro de la Convención, este documento resume los procesos utilizados por los AAM y otros acuerdos pertinentes para mejorar la implementación y el cumplimiento.

### **Una visión general de los mecanismos de cumplimiento de otros acuerdos**

2. Los AAM y otros acuerdos han desarrollado una serie de procesos para abordar las cuestiones de implementación y cumplimiento. Este documento resume cinco tipos de estos procesos, con frecuencia llamados “mecanismos de cumplimiento”. La mayoría de los AAM han adoptado un solo tipo de mecanismo de cumplimiento. Estos procesos, sin embargo, no son necesariamente mutuamente excluyentes. El Protocolo de Kyoto, por ejemplo, mantiene un mecanismo de cumplimiento que combina los dos primeros procesos que se describen a continuación.

#### *El enfoque “la zanahoria y el palo”*

3. En el primer tipo de proceso, un órgano de cumplimiento revisa cuestiones de incumplimiento y recomienda medidas para ayudar a la Parte que no está cumpliendo a que lo haga, por ejemplo enviando una misión para ayudar a la Parte a desarrollar una legislación adecuada para aplicar el acuerdo pertinente. Si el incumplimiento persiste, el órgano encargado del cumplimiento podrá emitir una advertencia formal o recomendar una suspensión de beneficios.

4. Estos procesos comienzan cuando las cuestiones de incumplimiento de las disposiciones del acuerdo se señalan a la atención de las Partes o la secretaría del acuerdo. Según el acuerdo, una Parte puede auto-informar sobre sí misma u otra Parte o la Secretaría pueden plantear una cuestión de incumplimiento. En cada caso, un sub-conjunto de las Partes escucha las opiniones de las Partes, incluido la Parte que se ha señalado que está en situación de incumplimiento, y luego determina las medidas que se deben tomar para mejorar la implementación del acuerdo. Por lo general, se hacen esfuerzos considerables para que la Parte cumpla a través de enfoques de facilitación. Las Partes sólo recomiendan medidas punitivas como último recurso, como sanciones comerciales.

5. En la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Comité Permanente, un sub-conjunto de 19 Partes, se ocupa de cuestiones de incumplimiento. Las Partes señalan las cuestiones de incumplimiento a la atención del Comité Permanente o, más comúnmente, es la Secretaría quien las señala. Las cuestiones de incumplimiento cubren una amplia gama de actividades, incluyendo falta de presentación de informes, falta de adopción de legislación adecuada de implementación, falta de implementación de la CITES con respecto a especies particulares, y otros temas. Véase la Resolución Conf. 14.3, *Procedimientos de Cumplimiento de CITES*.

6. Normalmente en CITES, la Secretaría es la primera en tomar conciencia de las cuestiones de incumplimiento. Cuando lo hace, la Secretaría evalúa y comunica a la Parte en cuestión información sobre el incumplimiento de esa Parte. La Secretaría también asesora y ayuda a la Parte en el cumplimiento de sus obligaciones bajo la Convención y formula recomendaciones para lograr el cumplimiento.

7. Si el asunto no se puede resolver a través de la Secretaría, la Secretaría remite el asunto a la Comisión Permanente. El Comité Permanente evalúa la cuestión de cumplimiento y, si se determina que un país está en situación de incumplimiento, puede recomendar cualquiera de las siguientes acciones:

- a) proporciona asesoramiento, información y facilitación de asistencia adecuada y otro tipo de apoyo de creación de capacidad para la Parte interesada;
- b) solicita información especial de la Parte interesada;
- c) emite una advertencia por escrito, solicitando una respuesta y ofreciendo asistencia;
- d) recomienda acciones concretas de creación de capacidad para que las lleve a cabo la Parte afectada;
- e) proporciona asistencia en el país, evaluación técnica y una misión de verificación, previa invitación de la Parte interesada;
- f) envía una notificación pública de una cuestión de cumplimiento a través de la Secretaría a todas las Partes recordando que las cuestiones de cumplimiento se han señalado a la atención de una Parte y que, hasta ese momento, no ha habido respuesta ni acciones satisfactorias;
- g) emite una advertencia a la Parte interesada que está en incumplimiento, por ejemplo, en relación con la presentación de informes nacionales y/o el Proyecto de legislación nacional; y
- h) solicita un plan de acción de cumplimiento que se presentará al Comité Permanente por la Parte interesada identificando las medidas apropiadas, el calendario sobre cuándo esos pasos deben ser completados y los medios para evaluar que se ha completado satisfactoriamente.

8. Si el asunto de cumplimiento sigue sin resolverse y es persistente y la Parte no muestra ninguna intención de lograr el cumplimiento, el Comité Permanente puede recomendar que las Partes suspendan el comercio con la Parte en incumplimiento de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de CITES.

9. Bajo el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, el Comité de Implementación, un sub-conjunto de diez Partes, se ocupa de cuestiones de incumplimiento que le indican la Parte en incumplimiento, otra Parte o la Secretaría. El Comité de Implementación puede hacer las siguientes recomendaciones:

- a) proporcionar la asistencia adecuada, incluida asistencia para la recopilación y presentación de datos, asistencia técnica, transferencia de tecnología y asistencia financiera, transferencia de información y capacitación;
- b) Emitir avisos; y
- c) suspender, de conformidad con las reglas aplicables del derecho internacional relativo a la suspensión de la implementación de un tratado, los derechos y privilegios específicos en virtud del Protocolo, estén o no sujetos a los plazos, incluidos los relativos a racionalización industrial, producción, consumo, comercio, transferencia de tecnología, mecanismos financieros y arreglos institucionales.

10. El Comité de Implementación del Protocolo de Montreal ha recomendado, como primer paso, apoyo en creación de capacidad a una Parte en incumplimiento que no haya, por ejemplo, presentado datos sobre su producción o consumo de sustancias que agotan el ozono. Si la Parte no presentara los datos pertinentes, el Comité de Implementación puede recomendar que una Parte que sea país en desarrollo pierda acceso a los fondos del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. Las Partes también pueden perder la capacidad de comercio de sustancias que agotan el ozono. Véase el Protocolo de Montreal, en el anexo IV, *Procedimiento relativo al incumplimiento*.

11. Los analistas han informado de que los mecanismos de cumplimiento de la CITES y el Protocolo de Montreal han sido eficaces en algunos casos y menos eficaces en otros. Con respecto al Protocolo de Montreal, Victor (1998) ha señalado que el Comité de Implementación ha aplicado el enfoque facilitador con mayor frecuencia, pero “ha sido eficaz en sus casos más difíciles de incumplimiento sólo porque tiene acceso a herramientas de condicionalidad un poco más “duras”, tales como la pérdida de los fondos del Fondo Multilateral. Reeve (2002) ha señalado que el régimen de incumplimiento de la CITES “ha sido notablemente eficaz contra los países que no responden con importantes problemas de ejecución”, pero que ha sido menos eficaz cuando no se presentan informes anuales.

#### *El enfoque Sólo zanahorias*

12. El segundo tipo de proceso es muy similar al primer tipo de proceso, pero se diferencia al impedir el uso de medidas punitivas, como sanciones comerciales. La Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, constituye un ejemplo. Las Partes en la Convención de Basilea han establecido el Comité para administrar el mecanismo y promover la implementación y el cumplimiento. El Comité está integrado por 15 miembros, designados por las Partes, que trabajan en su capacidad personal. Los miembros del Comité no están obligados a trabajar para el gobierno. La Decisión que establece el Comité establece específicamente que el mecanismo de cumplimiento “será no conflictivo, transparente, rentable y de naturaleza preventiva, simple, flexible, no vinculante y orientado en la dirección de ayudar a las partes a

aplicar las disposiciones de las Convenciones de la Convención de Basilea”. Véase la Convención de Basilea, Decisión BC-10/11. Como tal, el Comité sólo puede recomendar medidas, como el apoyo a la creación de capacidad, para facilitar el cumplimiento. El mecanismo de cumplimiento de la Convención de Basilea ha revisado diez presentaciones que abordan incumplimientos de obligaciones de presentar información. Hasta la fecha, el mecanismo de cumplimiento de la Convención de Basilea no parece haber dado lugar a mejoras significativas en la implementación de las obligaciones de presentación de informes.

13. Además de revisar las presentaciones específicas de incumplimiento, el Comité de Cumplimiento de la Convención de Basilea también tiene autoridad para revisar las cuestiones de implementación más generales, con el propósito de ayudar a las Partes a cumplir sus obligaciones. Estas cuestiones, especificadas por las Partes, incluyen asegurar la gestión ambientalmente racional y disposición de los desechos peligrosos y otros desechos; establecer y desarrollar medios para detectar y erradicar el tráfico ilícito, incluyendo investigación, muestreo y ensayos; y hacer seguimiento, evaluar, y facilitar la presentación de informes. Una vez que la Comisión resuelva o formule una recomendación, el Comité informa de estos resultados a la Conferencia de las Partes. Si es necesario, el Comité también hace sugerencias sobre cualquier trabajo adicional que pueda ser necesario para resolver cuestiones generales de cumplimiento e implementación.

#### *El enfoque de la efectividad*

14. El tercer tipo de proceso se centra en la eficacia de las medidas aplicadas por una Parte en lugar de en el cumplimiento de las obligaciones del acuerdo. El Acuerdo sobre la Conservación de las Aves Acuáticas Migratorias de África y Eurasia (AEWA) ilustra este proceso. AEWA requiere que las Partes implementen una serie de medidas de conservación para proteger 255 especies de especies de aves acuáticas migratorias en peligro de extinción en toda Europa, partes de Asia y Canadá, Medio Oriente, y África. El Plan de Acción de AEWA también exige a las Partes aplicar medidas relacionadas con la conservación de especies y hábitat, la gestión de las actividades humanas, la investigación y el monitoreo, y la educación y la información. A pesar de estos requisitos, las poblaciones del 41 por ciento de las especies cubiertas por AEWA están disminuyendo. Para ayudar a revertir estas tendencias, las Partes de AEWA establecieron el Proceso de Revisión e Implementación (IRP, por sus siglas en inglés) que se centra en la prevención de efectos adversos o efectos potenciales adversos sobre las aves acuáticas migratorias o sus hábitats resultantes de las actividades humanas.

15. El proceso se inicia cuando la Secretaría tiene conocimiento de un asunto o una Parte interesada presenta una Hoja Informativa de un caso potencial a la Secretaría AEWA describiendo “efectos adversos o efectos adversos potenciales” para las aves acuáticas migratorias o sus hábitats como consecuencia de las actividades humanas. Entonces, la Secretaría AEWA reenvía la Hoja Informativa de un caso potencial a la Comisión Permanente de AEWA. La resolución en sí no describe un proceso para decidir si se debe abrir un caso. Sobre la base de la práctica actual, la Secretaría remite la Posible Hoja Informativa sobre la Causa a la Comisión Técnica para el asesoramiento sobre la conveniencia de abrir un caso. El Comité Permanente determina entonces si abrir o no el caso. Si el Comité Permanente abre el caso, el Comité Permanente podrá enviar una misión, con el acuerdo de la Parte interesada, para evaluar el impacto de la actividad en cuestión. Basándose en el informe de la misión, el Comité Permanente formula una recomendación a la Parte interesada sobre cómo prevenir o mitigar los efectos de que se trate. Véase Resolución 4.6 de AEWA, *Establecimiento de un*

*Proceso de Revisión de la Implementación* (2008). Debido a que se han iniciado sólo tres casos, no existe información suficiente para determinar la eficacia de este proceso.

#### *El enfoque de Notificación y Consulta*

16. El cuarto tipo de proceso se basa en la notificación y consulta, y tiene la intención de evitar problemas de incumplimiento antes de que sucedan. El proceso incluido en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es un ejemplo de este enfoque. Dentro de la OMC, los países en desarrollo se han quejado de la falta de información sobre los reglamentos técnicos. Los reglamentos técnicos establecen las características del producto relacionadas con la calidad, forma y tamaño de un producto, como los niveles de toxicidad en los cables eléctricos o los requisitos de eficiencia energética para los aparatos. Los reglamentos técnicos pueden variar de país a país, por lo que es difícil para los productores cumplirlos si no están adecuadamente informados. Ellos también pueden ser discriminatorios si están diseñados para beneficiar a los productores nacionales en detrimento de los productores extranjeros.

17. Debido a estas preocupaciones, la transparencia se convirtió en una característica central del Acuerdo OTC. Para garantizar la transparencia, el Acuerdo OTC exige que los miembros de la OMC notifiquen a otros miembros de los proyectos de reglamentos técnicos, que la Secretaría de la OMC distribuye a todos los Miembros, y establecer un servicio de información OTC para la comunicación con los miembros acerca de los reglamentos técnicos. Cuando un miembro de la OMC tiene preocupaciones sobre el reglamento técnico de otro miembro, puede solicitar consultas en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC) y formular observaciones por escrito. Para mejorar la implementación de estas disposiciones sobre transparencia, la OMC estableció el Sistema de Gestión de Información de los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC IMS), una base de datos accesible al público que contiene información proporcionada por los miembros de la OMC acerca de sus reglamentos técnicos. Véase OMC, Sistema de Gestión de Información OTC, <http://tbtims.wto.org/>. El OTC IMS incluye notificaciones de cada miembro sobre los reglamentos técnicos (y cualquier revisión de los mismos), así como preocupaciones comerciales específicas planteadas por los miembros en el Comité OTC.

18. Estas disposiciones de transparencia han sido fundamentales para el éxito del Acuerdo OTC en minimizar o eliminar los conflictos. (Horn et al, 2012; Comisión Europea 2012). Las notificaciones permiten a los miembros de la OMC exponer las preocupaciones en una etapa temprana en el desarrollo de un reglamento técnico de manera que se pueden realizar cambios. La notificación temprana y la divulgación pública también proporcionan información a los exportadores para que puedan cumplir con los nuevos requisitos antes de su entrada en vigor. Por otra parte, mediante la presentación de denuncias al Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, los miembros de la OMC tienen un proceso estructurado, formal, y no de confrontación para resolver potenciales problemas.

#### *El Enfoque de revisión por expertos homólogos*

19. El quinto tipo de proceso se basa en la revisión por expertos homólogos, como con el Examen Periódico Universal (EPU). El EPU es un proceso, bajo los auspicios del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que funciona como el Grupo de Trabajo del EPU, a través del cual el historial de derechos humanos de todos los Estados miembros de la ONU se revisa cada tres años. El objetivo de este proceso es mejorar los derechos humanos en todos los Estados y frente a violaciones de los derechos humanos dondequiera que ocurran. En el marco

del EPU, cada Estado tiene la oportunidad de declarar las medidas que ha tomado para mejorar los derechos humanos dentro de su jurisdicción y para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. Hasta la fecha, todos los antecedentes de derechos humanos de los 193 Estados miembros de la ONU han sido revisados. Ver Asamblea General de la ONU, Resolución 60/251 (3 de abril de 2006).

20. Cada revisión de un Estado tiene la asistencia de grupos de tres Estados, conocidos como “troikas”, que sirven como relatores. La selección de las troikas para cada Estado se hace por sorteo tras las elecciones para miembros del Consejo en la Asamblea General. Cada examen se basa en información de tres fuentes: 1) información proporcionada por el Estado examinado, 2) la información contenida en los informes de expertos y grupos independientes de derechos humanos, y 3) información de otras partes interesadas, incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y no organizaciones no gubernamentales. Los exámenes se realizan en las reuniones del Grupo de Trabajo del EPU a través de un debate interactivo entre el Estado examinado y otros Estados miembros de la ONU. Durante este debate, cualquier Estado miembro de la ONU puede plantear preguntas, comentarios y/o formular recomendaciones a los Estados examinados. Las troikas pueden agrupar cuestiones o preguntas para ser compartidos con el Estado examinado para asegurar que el debate interactivo se lleva a cabo de una manera eficiente y organizada. La duración del examen fue de tres horas para cada país durante la primera ronda de revisiones, pero ahora es de tres horas y treinta minutos. Otras partes interesadas, como las organizaciones no gubernamentales, no pueden participar en el debate interactivo, pero pueden asistir a las sesiones del Grupo de Trabajo del EPU y pueden formular declaraciones en la sesión ordinaria del Consejo de Derechos Humanos, cuando se considera el resultado de los exámenes de cada Estado.

21. A raíz de la revisión por parte del Grupo de Trabajo, la troika prepara un “informe de resultados”, con la participación del Estado examinado y asistencia de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. El informe presenta un resumen de la discusión interactiva, incluyendo las preguntas, observaciones y recomendaciones formuladas por los Estados para el Estado examinado, así como las respuestas del Estado examinado. A continuación se estudia el informe final durante una reunión del Grupo de Trabajo del EPU, con minutos 30 asignados a adoptar el informe. El Estado examinado tiene la oportunidad de hacer observaciones preliminares sobre las recomendaciones, pudiendo elegir entre aceptarlas o tomar nota de los mismos. Ambas recomendaciones aceptadas y observadas se incluyen en el informe. Una vez que se ha aprobado el informe, se pueden hacer modificaciones de redacción en el informe, por parte de los Estados, sobre sus propias declaraciones dentro de las siguientes dos semanas. A continuación el informe debe ser aprobado en una sesión plenaria del Consejo de Derechos Humanos. Durante la sesión plenaria, el Estado examinado puede responder a las preguntas y cuestiones que no se habían tratado suficientemente durante el grupo de trabajo y responder a las recomendaciones que se plantearon por los Estados durante la revisión. También se asigna un plazo a los Estados Miembros y Observadores que deseen expresar su opinión sobre el resultado de la revisión y a otras partes interesadas para hacer observaciones generales.

22. El Estado tiene la responsabilidad primordial de aplicar las recomendaciones contenidas en el informe de resultados final. El EPU se asegura de que todos los países son responsables de los logros o fracasos en la implementación de estas recomendaciones. Durante la segunda revisión, se espera que el Estado proporcione información sobre lo que han estado haciendo para aplicar las recomendaciones formuladas durante la primera revisión, así como sobre los avances en el campo de los derechos humanos. La comunidad internacional prestará asistencia en la implementación de las recomendaciones y conclusiones

relativas al fomento de la capacidad y asistencia técnica, en consulta con el Estado examinado. Si es necesario, el Consejo decidirá sobre las medidas en las que los Estados no están cooperando.

23. Los analistas han señalado varios aspectos positivos de la primera ronda de exámenes del EPU. Señalan que los Estados han estado muy involucrados en el proceso, incluso a nivel ministerial, que el proceso se ha traducido en una mayor comunicación entre los gobiernos y los actores no estatales, y que el proceso ha creado un conjunto de base de documentación. Además, el EPU se ha convertido en una herramienta importante para la identificación de áreas que requieren asistencia técnica y creación de capacidad y para incentivar Estados a ratificar los tratados de derechos humanos. Los Estados también han aceptado la mayoría de las recomendaciones incluidas en los informes de resultados. Sin embargo tal vez es demasiado pronto para decir si ha mejorado la observancia de los Estados de las normas de derechos humanos. (McMahon 2012; Domínguez-Redondo 2012).

### **Preguntas a considerar al diseñar un proceso de revisión de la Convención**

24. Las Partes de la CMS deben abordar varias cuestiones en el diseño de un proceso de revisión, incluyendo las siguientes:
- 24.1 ¿Cuál será el tipo de diseño básico del proceso y la acción que desencadenará el proceso?
  - 24.2 ¿Cuántas Partes deberían incluirse en el comité de revisión?
  - 24.3 ¿Por cuánto tiempo servirán los miembros en el proceso de revisión?
  - 24.4 ¿El comité de revisión o las Partes tienen la autoridad final para hacer recomendaciones para mejorar el cumplimiento?
  - 24.5 ¿Quién puede desencadenar o participar de otra manera en el proceso de revisión?

#### *Diseño básico*

25. Como se ha señalado anteriormente, los AAM y otros acuerdos han adoptado diferentes enfoques para los procesos de cumplimiento. El enfoque elegido determinará si el proceso (1) se ocupa de cuestiones de incumplimiento, como ocurre con los procesos de la CITES, del Protocolo de Montreal y la Convención de Basilea, (2) se ocupa de la eficacia de las medidas de implementación, como el Proceso de Revisión Internacional de AEWa, (3) procura evitar el incumplimiento, como el enfoque de notificación y consulta del Acuerdo OTC, o (4) combina elementos de estos diferentes enfoques, como con EPU.

#### *Número de Partes*

26. Los AAM y otros acuerdos no se han establecido un número común de miembros para que participen en un proceso de revisión, pero cada MEA revisado requiere una representación regional equilibrada. En CITES, los 19 miembros del Comité Permanente provienen de las seis regiones geográficas (África, Asia, América Central y del Sur y el Caribe, Europa, América del Norte y Oceanía) en función del número de Partes de cada región de la CITES. Por lo tanto, un región con un máximo de 15 Partes consigue un representante en el Comité Permanente, una región con 16 a 30 Partes obtiene dos representantes, y así sucesivamente. Estos representantes son nombrados por las regiones y elegidos por las Partes. Además, el Gobierno Depositario y los anfitriones de la reunión



anterior y siguiente de la Conferencia de las Partes son miembros del Comité Permanente (Resolución CITES Conf. 11.1 (Rev. CoP16)).

27. El Comité de Cumplimiento de la Convención de Basilea se compone de 15 miembros basados en representación geográfica equitativa de los cinco grupos regionales de las Naciones Unidas (África, Asia-Pacífico, Europa del Este, América Latina y el Caribe, y Europa Occidental y Otros). La Conferencia de las Partes nombra y elige a tres miembros de cada región (Convención de Basilea, Decisión VI/12).

28. El Comité de Implementación del Protocolo de Montreal se compone de diez Partes en base a una “distribución geográfica equitativa” (Protocolo de Montreal, Anexo IV, procedimiento relativo al incumplimiento).

29. El Comité OTC incluye todos los Miembros de la OMC.

30. El Comité Permanente de AEWA, que considera presentaciones en el marco del Proceso de Revisión de la Implementación, “estará integrado por no más de siete Partes Contratantes”. Cinco de estas siete Partes son designados por la Reunión de las Partes según una distribución geográfica equilibrada, con dos representantes de la región de Europa y Asia Central, un representante de la región del Oriente medio y el norte de África, un representante de la región de África occidental y central, y un representante de la región de África oriental y meridional. Los dos miembros restantes son el país anfitrión de la próxima sesión de la Reunión de las Partes y el Gobierno Depositario (AEWA Resolución 2.6).

31. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU consiste en 47 Estados miembros, que son elegidos individualmente en votación secreta por la mayoría de los miembros de la Asamblea General de la ONU. La membresía del Consejo se basa en una distribución geográfica equitativa, con representación distribuida de la siguiente manera entre los grupos regionales: Grupo de Estados de África, trece miembros; Grupo de Estados de Asia, trece; Grupo de Estados de Europa Oriental, seis; Grupo de América Latina y el Caribe, ocho; y Grupo de Estados de Europa Occidental y otros, siete (Resolución de la Asamblea General de la ONU 60/251 (3 de abril de 2006)).

#### *Duración del mandato*

32. Las Partes del Comité Permanente de CITES sirven por un período entre dos reuniones de la Conferencia de las Partes, o aproximadamente cinco a seis años. Los miembros del Comité Permanente de AEWA sirven para el período entre reuniones de la Reunión de las Partes, con la posibilidad de un segundo mandato, o aproximadamente de tres a seis años. Los miembros del Comité de Cumplimiento de la Convención de Basilea sirven para el período entre dos reuniones de la Conferencia de las Partes, o aproximadamente cuatro a cinco años. Las Partes del Comité de Implementación del Protocolo de Montreal sirven por dos años pero pueden ser reelegidos para un nuevo mandato de dos años. Los miembros del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sirven por un período de tres años con la posibilidad de un segundo mandato.

#### *La entidad que tiene autoridad para hacer recomendaciones finales*

33. Los acuerdos examinados para este estudio difieren en cuanto a qué entidad tiene autoridad para hacer recomendaciones a la Parte cuyo cumplimiento se examina. En el

Protocolo de Montreal, las Partes, en una reunión de las Partes, toman decisiones finales basándose en las recomendaciones del Comité de Implementación.

34. Por el contrario, el comité de cumplimiento de la Convención de Basilea puede recomendar acciones que una Parte en incumplimiento debe llevar a cabo para entrar en cumplimiento; es necesaria una intervención de la Conferencia de las Partes solamente después de que el comité de cumplimiento no haya logrado que la Parte en incumplimiento pase a estar en cumplimiento. Del mismo modo, tanto el Comité Permanente de CITES como el Comité Permanente de AEWA tienen autoridad para hacer recomendaciones finales a la Parte objeto de examen. Debido a que las Partes de CITES y AEWA se reúnen en la Conferencia de las Partes más o menos cada tres años, delegando esta responsabilidad a estos Comités Permanentes asegura que se tratan las cuestiones de incumplimiento lo más rápidamente posible. El Consejo de Derechos Humanos también hace recomendaciones sin referirse esas recomendaciones a la Asamblea General de la ONU.

#### *Activación del mecanismo de cumplimiento*

35. Los procesos de cumplimiento revisados en el presente documento tienen distintos enfoques para iniciar una cuestión de cumplimiento. Los procesos de CITES, el Protocolo de Montreal y la Convención de Basilea permiten una Parte auto-informar sobre si misma u otra Parte o la Secretaría pueden plantear una cuestión de cumplimiento. El proceso del Acuerdo de la OTC es una discusión entre los miembros de la OMC.

36. Otros mecanismos, sin embargo, incorporan específicamente a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros actores no estatales en el proceso. El Proceso Internacional de Revisión de AEWA puede ser comenzado por presentación de información por parte de una ONG. De hecho, los tres casos hasta la fecha han sido presentados por ONG. El EPU también permite a las ONG, expertos en derechos humanos, y otros individuos, presentar información y hacer declaraciones generales cuando se está considerando el informe final.

### **Ideas iniciales para un Proceso de Revisión de la CMS**

#### *Diseño básico*

37. La naturaleza de la Convención no se presta bien al enfoque de “palo y zanahoria” utilizado por la CITES y el Protocolo de Montreal. A diferencia de esos dos acuerdos, la CMS no tiene el tipo de beneficios comerciales o recursos financieros necesarios para que este tipo de enfoque sea efectivo. Un enfoque puramente de facilitación, como mecanismo de cumplimiento de la Convención de Basilea, también parece inadecuado cuando se considera a la luz de los desafíos comunes a la conservación de las especies migratorias a los que muchas Partes de la CMS se enfrentan. Por ejemplo, la Secretaría señaló en la 10ª Reunión de la Conferencia de las Partes que el 92 por ciento de las Partes que respondieron a un cuestionario informaron de la destrucción del hábitat como un obstáculo para la migración de aves del Apéndice I, y un 55 por ciento señalaron la contaminación como obstáculo para la migración. La captura incidental y la electrocución fueron citados por el 45 por ciento de las Partes (PNUMA/CMS/CONF.10.11, Anexo I) que respondieron. Ante estos desafíos comunes, un enfoque basado en la revisión por expertos homólogos puede permitir un análisis de los desafíos específicos a los que se enfrenta una Parte individual y ayudar a otras Partes a conseguir retos similares.

38. Otros factores también sugieren que un enfoque de revisión por expertos homólogos puede funcionar mejor para CMS. En primer lugar, el artículo III, párrafo 4 (a), de la

Convención establece que las Partes “se esforzarán. . . para conservar y, cuando sea factible y apropiado, restaurar los hábitats de las especies que son importantes para preservar dicha especie del peligro de extinción“. Las Partes podrán aplicar dicha obligación de varias maneras. Además, una Parte podrá aplicar dichas obligaciones de manera diferente para diferentes especies. Un proceso de revisión permitiría el tipo de discusión necesaria para extraer las formas específicas en las que una Parte está realmente implementando la obligación. Otras Partes también podrán beneficiarse de esa discusión.

39. En segundo lugar, un enfoque de revisión por expertos homólogos puede ayudar a las Partes a aprender qué enfoques de conservación y de gestión son más eficaces que otros. El objetivo de cualquier AAM debe ser lograr sus objetivos de conservación. El cumplimiento, aunque obviamente importante para la integridad del AAM, no significa necesariamente que se están cumpliendo los objetivos de conservación del AAM. Esto parece particularmente cierto en el contexto de la conservación y manejo de especies migratorias. Por ejemplo, incluso si todas las Partes aplicaran la prohibición de la Convención contra la toma de una especie migratoria en el Apéndice I y protegieran algunos de los hábitat importantes para la especie, dicha especie pueden todavía disminuir debido a otras amenazas u obstáculos. Un proceso de revisión por expertos homólogos ayudaría a dilucidar las razones de la continua disminución de esa especie y se pueden hacer recomendaciones para revertir el declive a una Parte individual o a un grupo más grande de Partes.

40. Este artículo sugiere que una revisión por expertos homólogos que siga el modelo de la EPU es el más apropiado para la CMS. Sin embargo, la CMS no tiene los recursos para revisar la implementación de cada Parte. Por lo tanto, este documento sugiere un enfoque híbrido en el que un problema de incumplimiento o falta de eficacia de la implementación (denominados colectivamente como “cuestión de cumplimiento”) se ponga en conocimiento de la Secretaría. Si la cuestión de cumplimiento no puede ser resuelta con la comunicación entre la Secretaría y la Parte interesada, entonces la cuestión de cumplimiento será referida al Comité Permanente para un diálogo interactivo. Antes del diálogo interactivo, que tendría lugar en una reunión del Comité Permanente, la Secretaría circularía la información que llevó a la cuestión de cumplimiento, así como cualquier respuesta de la Parte interesada. Otras Partes tendrían la oportunidad de hacer comentarios y escribir las preguntas que se abordarán en las Partes. En la próxima reunión del Comité Permanente, los miembros del Comité Permanente y la Parte interesada participarían en un diálogo interactivo con el objetivo de recomendar acciones para que la Parte interesada las implemente. La Secretaría prepararía un informe sobre basado en el debate y la Parte interesada informaría a la próxima reunión del Comité Permanente sobre sus esfuerzos para aplicar las recomendaciones acordadas.

#### *Número de Partes en el Comité de Cumplimiento*

41. Los 14 Partes de la Comisión Permanente, basándose en una distribución geográfica equitativa, representan un número razonable de las Partes para integrar el comité de cumplimiento. Tiene una distribución geográfica equitativa (tres partes cada una de las regiones de África y Europa; dos Partes cada una de las regiones del Caribe, de Asia y de América del Sur y Central y, y una Parte en Oceanía y otra en América del Norte (vacante), así como el Depositario y el Gobierno Anfitrión de la Secretaría, y el gobierno anfitrión de las reuniones próxima y anterior de la Conferencia de las Partes.

*Duración del mandato*

42. Los miembros del Comité Permanente sirven por un período de aproximadamente tres años (el período entre dos reuniones de la Conferencia de las Partes), con la posibilidad de servir un segundo término. Esto es consistente con otros procesos de cumplimiento y podría constituir la base para el proceso de revisión de la CMS.

*La entidad que tiene autoridad para hacer recomendaciones finales*

43. Debido al período de tres años entre las reuniones de la Conferencia de las Partes, puede ser más apropiado que el Comité Permanente, que se reúne anualmente, tenga la autoridad para hacer recomendaciones finales.

*Activación del Proceso de Revisión*

44. Una Parte debe tener permitido auto-informar sobre una cuestión de cumplimiento. Asimismo, otra de las Partes o la Secretaría debe poder plantear una cuestión de cumplimiento. Dada la importancia de las ONG en la presente Convención, en particular en asociaciones, las Partes también deberían considerar permitir a las ONG que presenten cuestiones de cumplimiento, como se les permite hacer en AEWA y otros procesos de cumplimiento. En cualquier caso, todas las Partes y las partes interesadas, incluidas las ONG, deben tener permitido hacer comentarios y plantear preguntas a la Parte en cuestión como parte del diálogo interactivo.

**Acción solicitada:**

Se solicita a la Conferencia de las Partes que:

- Adopte la resolución incluida en el Anexo estableciendo un proceso para el desarrollo de un proceso de revisión para la Convención.

## Referencias

- Dominguez-Redondo, Elvira, *The Universal Periodic Review: Is There Life Beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation?*, 2012 NEW ZEALAND LAW REVIEW 673 (2012)
- Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis & Erik Wijkström, *Between Transparency and Adjudication: Environmental Measures in the WTO TBT Committee* 5 (ENTWINED Working Paper, 2012), available at [www.econ-law.se/Papers/TBT%2028Feb2012-2.pdf](http://www.econ-law.se/Papers/TBT%2028Feb2012-2.pdf).
- Human Rights Council, *Modalities and Practices for the Universal Periodic Review Process*, 8/PRST/1 (9 April 2008).
- Human Rights Council, *Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, 5/1 (18 June 2007).
- McMahon, Edward R., *The Universal Periodic Review: A Work in Progress: An Evaluation of the First Cycle of the New UPR Mechanism of the United Nations Human Rights Council* (Sept. 2012).
- Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: On the Functioning of the Notification Procedure under the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement)*, §§ 3.1, 3.2, COM (2012) 354 final (June 29, 2012), available at <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120354FIN.do>.
- Reeve, Rosiland, *Policing International Trade in Endangered Species: The CITES Treaty and Compliance* (2002).
- UNEP *Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements* (2002).

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN

### MEJORA DE LA EFECTIVIDAD DE LA CONVENCIÓN MEDIANTE UN PROCESO PARA REVISAR LA IMPLEMENTACIÓN

*Recordando* que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en sus *Directrices sobre el cumplimiento y la observancia de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente* (2002), ha identificado “el fortalecimiento del cumplimiento de los acuerdos ambientales multilaterales. . . como un tema clave”;

*Tomando nota* de que la mayoría de los principales acuerdos ambientales multilaterales han establecido un proceso para facilitar la implementación y proporcionar apoyo a las Partes que tengan dificultades con la implementación;

*Consciente* de que dos acuerdos dentro de la familia de la CMS, el Acuerdo sobre la Conservación de Aves Acuáticas Migratorias de África y Eurasia (AEWA) y el Acuerdo sobre la Conservación de los Cetáceos del Mar Negro, Mar Mediterráneo y el Área Contigua del Atlántico (ACCOBAMS), ya cuentan con procesos para revisar la eficacia de las medidas de implementación (AEWA Resolución 4.6, *Establecimiento de un Proceso de Revisión de la Implementación* (2008)), ACCOBAMS Resolución 5.4, *Procedimiento de Seguimiento de ACCOBAMS* (2013) ;

*Reconociendo* que tanto el cumplimiento de las obligaciones de la Convención y la eficacia de las medidas de implementación son fundamentales para la conservación y manejo de especies migratorias;

*Recordando* el Artículo VII, párrafo 5, de la Convención, que dispone que “la Conferencia de las Partes examinará la implementación de la presente Convención” y puede, en particular, “hacer recomendaciones a las Partes para mejorar la eficacia de la presente Convención”;

*Recordando* la resolución 10.9, Actividad 16, de la Estructura futura y Estrategias para la CMS, que establece una prioridad a medio plazo (para la COP12-2017) para “mejorar los mecanismos para medir la implementación de la CMS y su Familia ... y la identificación de las deficiencias y proponer las medidas para cerrar estos vacíos”; y

*Recordando* el Artículo IX, párrafo 4, de la Convención, que dirige a la Secretaría “a invitar la atención de la Conferencia de las Partes sobre cualquier cuestión relacionada con los objetivos de la presente Convención”;

#### *La Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres*

1. *Lanza* un proceso entre sesiones para explorar las posibilidades de fortalecer la implementación de la Convención mediante el desarrollo de un proceso de revisión;

2. *Establece* un Grupo de Trabajo encargado de elaborar un proceso de revisión de la implementación de la Convención para ser considerado en la 12ª Reunión de la Conferencia de las Partes;
3. *Encarga* al Grupo de Trabajo elaborar una propuesta para un proceso de revisión de la implementación de la Convención con los siguientes objetivos:
  - 3.1 Facilitar y promover la implementación de la Convención;
  - 3.2 Proporcionar apoyo a las Partes que están experimentando problemas de implementación de la Convención;
  - 3.3 Ayudar a las Partes a cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención; y
  - 3.4 Mejorar la eficacia de las medidas para implementar la Convención;
4. *Decide* que el Grupo de Trabajo estará integrado por
  - 4.1 Las Partes de la Convención sobre la base de las mismas regiones del Comité Permanente, con un máximo de dos representantes por región. Los grupos regionales elegirán representantes con experiencia relevante durante la Undécima Reunión de la Conferencia de las Partes; y
  - 4.2 El Presidente y el Vicepresidente del Comité Permanente;
5. *Encarga* a la presidencia del Grupo de Trabajo buscar contribuciones y conocimientos especializados pertinentes de organizaciones observadoras.
6. *Encarga* a la Secretaría apoyar al Grupo de Trabajo sobre el desarrollo de un proceso de revisión para la Convención;
7. *Encarga* a la Presidencia del Grupo de Trabajo que informe a la Comisión Permanente sobre los avances en las reuniones 44ª y 45ª del Comité Permanente;
8. *Invita* al Comité Permanente, en sus reuniones 44ª y 45ª, a examinar el informe del Grupo de Trabajo y proporcionar al Grupo de Trabajo consejos y recomendaciones para el desarrollo del proceso en un mes después de la reunión correspondiente del Comité Permanente;
9. *Solicita* a UNEP, las Partes y otros donantes que proporcionen asistencia financiera para apoyar el desarrollo del proceso de revisión; y
10. *Solicita* a la Secretaría, cuando sea posible, que reduzca los costes mediante la convocatoria de las reuniones del Grupo de Trabajo de la manera más rentable.