



CONVENCIÓN SOBRE LAS ESPECIES MIGRATORIAS

Distribución: General

PNUMA/CMS/Conf.10.36
14 de octubre de 2011

Español
Original: Inglés

DÉCIMA REUNIÓN DE LA
CONFERENCIA DE LAS PARTES
Bergen, del 20 al 25 de noviembre del 2011
Punto 16 del orden del día

MEJORA DE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS PARA PROMOVER LA CONSERVACIÓN Y GESTIÓN SOSTENIBLE DE LAS ESPECIES DEL APÉNDICE II REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO “ACCIONES DE COOPERACIÓN” DE LA CMS

(Preparado por la Secretaría)

Alcance y propósito de este documento

1. Este documento ofrece un resumen del funcionamiento hasta la fecha y algunas perspectivas para el futuro de uno de los procesos clave que se ha desarrollado bajo la Convención, para estimular medidas a favor de la conservación y gestión sostenible de las especies incluidas en el Apéndice II, un proceso que se conoce como “acciones de cooperación”. También se hace una breve referencia al proceso que se ha desarrollado para estimular las actividades en relación con las especies en el Apéndice I, que se conoce como “acciones concertadas”.

2. El documento recuerda los términos de la solicitud de la COP en 2002 (COP7) para aclarar algunas confusiones y contradicciones acerca de este tema, a continuación, se examina brevemente el uso del proceso de acciones cooperativa hasta la fecha, y lo relaciona con el uso de otros mecanismos. A continuación, se refiere al trabajo realizado por el Consejo Científico, en respuesta a la solicitud de la COP7, antes de resumir las principales cuestiones que han surgido, incluyendo las descritas en un documento presentado a la COP9, sobre el que no se tomaron decisiones en ese momento. Se hace referencia a las cuestiones vinculadas que han sido estudiadas de forma paralela por el Consejo Científico, sobre el proceso para la inclusión inicial de especies en el Apéndice II. Finalmente, el documento ofrece algunas posibles recomendaciones a debatir.

Un conjunto de mecanismos

3. Con los años la Convención ha desarrollado el funcionamiento de una serie de mecanismos con experiencia, para orientar la actividad hacia la conservación de las especies migratorias concretas, que pueden ser puestos en práctica de vez en cuando según las necesidades. Estos incluyen Acuerdos y Memorandos de entendimiento suscritos en virtud del artículo IV, las “acciones concertadas” para ciertas especies incluidas en el Apéndice I, y “acciones de cooperación” para algunas especies incluidas en el Apéndice II. Una lista completa de todas las especies que figuran para la acción concertada y cooperativa, ilustrando qué instrumento cubre

cada especie, en su caso, se puede encontrar en el proyecto de Resolución 10.23 (UNEP/CMS/Resolución 10.23).

Acciones concertadas	Acciones cooperativas
<ul style="list-style-type: none">• Medidas de conservación adoptadas para especies o grupos de especies identificados para este propósito en las decisiones de la Conferencia de las Partes.• Las especies tienden a ser identificados entre los enumerados en el Apéndice I de la CMS• Las medidas de conservación son la responsabilidad colectiva de las Partes que actúan en concierto, y tienden a ser establecidas en Planes de Acción.	<ul style="list-style-type: none">• Los proyectos o disposiciones institucionales implementados por las Partes cooperando para la conservación de especies o grupos de especies identificados para este propósito en las decisiones de la Conferencia de las Partes.• Las especies tienden a ser identificados entre las enumeradas en el Apéndice II de la CMS.• Las acciones están típicamente diseñadas para apoyar la conclusión de un instrumento en virtud del artículo IV de la Convención, y permitir que las medidas de conservación se avancen en el ínterin.

Aprender de la experiencia

4. Se ha acumulado experiencia en relación con las fortalezas y debilidades en la práctica de cada uno de estos mecanismos y los factores que puede ser necesario sopesar en el momento en que se decide si se lleva a cabo una nueva iniciativa, incluyendo cuál es la mejor opción entre los mecanismos. El Consejo Científico llevó a cabo una revisión en 2002 de las cuestiones relativas a las acciones concertadas. En el mismo año, las Partes en la 7ª Reunión de la COP pidieron al Consejo que realizara un examen similar en relación con las acciones de cooperación. Las deliberaciones del Consejo sobre este asunto se notificaron a la COP8 y la COP9, y aunque incluyen sugerencias para la revisión de algunos aspectos del enfoque, no se han acordado cambios significativos aún.

5. Mientras tanto se ha acumulado más experiencia práctica, y la lista de especies identificadas para la acción cooperativa ha seguido creciendo. Algunas debilidades y confusiones potenciales son evidentes: por lo tanto, el presente documento tiene como objetivo proporcionar un resumen actualizado de las ideas hasta ahora, y algunas posibles perspectivas para una mayor eficacia en el futuro. El documento se centra en acciones de cooperación para especies del Apéndice II, pero se hace también referencia brevemente al papel de las acciones concertadas para las especies del Apéndice I y los Acuerdos en virtud del Artículo IV.

Los orígenes de las revisiones de la acción cooperativa

6. En su 11ª reunión en 2002, el Consejo Científico examinó el funcionamiento del proceso de acciones concertadas y se discutieron una serie de cuestiones que afectan a su eficacia. El Consejo recomendó que debía ser elaborada una revisión similar en relación con el proceso de acción cooperativa para su discusión en la 12ª reunión.

7. En la COP7 inmediatamente después de la 11ª Reunión del Consejo Científico, las Partes, reconociendo que ya eran evidentes algunas confusiones y contradicciones en el funcionamiento del mecanismo de acción cooperativa, adoptaron la Rec.7.1, el párrafo 6 de la cual “instruye al Consejo Científico a revisar la práctica actual en relación con la identificación e implementación de acciones de cooperación para especies del Apéndice II y a acordar, en su 12ª reunión, un procedimiento de modificación en este sentido, teniendo en cuenta el examen comparable realizado en su 11ª reunión con respecto a las especies de acción concertada, para ser presentado a la Octava Reunión de la Conferencia de las Partes”.

Los fundamentos legales de la acción para las especies del Apéndice II

8. El Apéndice II de la CMS se describe en el Artículo IV.1 de la Convención como una lista de

”especies migratorias cuyo estado de conservación sea desfavorable y que necesiten que se concluyan acuerdos internacionales para su conservación, cuidado y aprovechamiento, así como aquellas cuyo estado de conservación se beneficiaría considerablemente de la cooperación internacional resultante de un acuerdo internacional.”

9. Si se lee de forma aislada, esto podría ser interpretado como contemplando cualquier tipo de actividad que sea acordada a nivel internacional para la conservación de las especies pertinentes, independientemente de por quién y en qué forma. Cuando se toma junto con el título de ese Artículo, sin embargo, el propósito puede ser entendido de una manera más específica. El título dice: “Las especies migratorias que deban ser objeto de ACUERDOS: Apéndice II”. Por lo tanto, está claro en que los “acuerdos internacionales” en el Artículo IV.1 se pretende que hagan referencia a disposiciones de los acuerdos propios de la CMS, que se especifican en el resto del Artículo.

10. Además, el artículo II.3 (c) confirma que “las Partes se esforzarán por concluir ACUERDOS sobre la conservación y manejo de especies migratorias incluidas en el Apéndice II”.

11. La importancia de la capitalización de la palabra “acuerdo” en algunos lugares y no en otros se refiere a las diferentes formas de acuerdo previstas en la Convención: la distinción no es importante para la presente discusión, y la palabra se utiliza en forma de “Acuerdos “en este documento para referirse genéricamente a todas las formas de instrumentos CMS concluidos en virtud del artículo IV, incluyendo Memorandos de Entendimiento¹.

1 La presentación tipográfica de la palabra “acuerdo” en los textos de la CMS ha tendido a seguir un convenio por el cual se hace una distinción entre “ACUERDOS” (letras mayúsculas, indicando los instrumentos de conformidad con el Artículo IV.3 de la Convención), “acuerdos” (letras minúsculas, los instrumentos que indican el artículo IV.4 de la Convención) y “Acuerdos” (únicamente letra inicial en mayúscula, para su uso en un sentido genérico que se aplica a cualquiera o todos los instrumentos de la CMS establecido en el Artículo IV). Aunque el uso en la práctica no siempre ha seguido constantemente este enfoque, la forma “Acuerdos” (letra inicial en mayúscula) se utiliza en el presente documento para reflejar el sentido genérico. En cualquier caso, cuando la distinción entre los tipos de Acuerdo es importante para la comprensión del texto de este documento, por ejemplo, se hace una referencia específica, por ejemplo “el artículo IV.3”, y no hay una dependencia en particular o se debe deducir necesariamente de la presentación tipográfica de la palabra.

Limitaciones en el uso de los Acuerdos, y establecimiento del mecanismo de acción cooperativa

12. Hasta la fecha, los Acuerdos (como se definen en el texto de la Convención) se han puesto en marcha bajo la CMS para menos del 40 por ciento de las más de² 900 especies incluidas en el Apéndice II de la CMS (y en algunos casos no toda la especie está cubierta por el Acuerdo en cuestión, sino sólo una o más de sus poblaciones definidas).

13. Las evidentes limitaciones prácticas sobre el número de Acuerdos que pueden ser fácilmente implementados simultáneamente para tantas especies impulsó la creación de “acciones cooperativas”, como un curso de acción alternativo o preliminar. En la COP 5 en 1997, las Partes adoptaron la Rec.5.2, que introdujo el concepto y recomendó que las Partes se comprometan a acciones cooperativas para mejorar el estado de conservación de especies o poblaciones de especies relevantes.

14. La Recomendación señalaba que *“No todas [las especies del Apéndice II] son actualmente objeto de un Acuerdo o, dado el ritmo de declive de sus poblaciones, es razonable esperar que se vayan a convertir en el objeto de un Acuerdo para ayudar a su conservación de manera oportuna”*, y describía las acciones de cooperación que se dirigen hacia esas especies. La Rec.8.28 de la COP8 y la Res.9.2 de la COP9 también se referían a especies o poblaciones para las que la celebración de un Acuerdo no se anticipa durante el próximo trienio, pero que requieren atención en el trienio.

Los beneficios de la acción cooperativa: complementar y preparar para los Acuerdos

15. Estas decisiones de la COP sugieren que el principal valor añadido de la acción cooperativa es que sería un mecanismo que podría desplegarse más rápidamente que la negociación de un Acuerdo. Es cierto que los Acuerdos pueden requerir muchos años en la negociación y puesta en vigor, aunque cabe señalar que esto se puede hacer cuando las partes negociadoras estén de acuerdo, mientras que la puesta en marcha de acciones de cooperación está vinculada a las decisiones de la COP. No hay ninguna referencia en la recomendación de otras ventajas como una mayor flexibilidad de operación, pero se hace referencia a “una atención especial en el próximo trienio”, haciendo alusión a la idea de que la cooperación podría ser una medida a corto plazo o inmediata, mientras que los Acuerdos son más permanentes, aunque requieren más tiempo para concluirse.

¿Ha sido la acción cooperativa diseñada para aplicarse a la totalidad del Apéndice II?

16. Obviamente, y lógicamente, las acciones de cooperación pretenden complementar los Acuerdos y realizarse para las especies o poblaciones que no estén cubiertas por un Acuerdo. Sin embargo, además, la Rec.5.2 parece ocuparse (fuera ésta su intención o no) no de la totalidad del resto del Apéndice II, sino de un subconjunto del mismo. Como se señaló anteriormente, de acuerdo con el Artículo IV.1, el Apéndice II incluye especies que tienen un estado de conservación desfavorable y que requieren cooperación internacional. La Rec.5.2 sin embargo se dirige a especies o poblaciones que tienen un estado de conservación “muy” desfavorable y que requieren cooperación “urgente”. Curiosamente, en las siguientes Recomendaciones (que se discuten más adelante), el mismo texto se repite en la Recomendación de la COP6 (Rec.6.2), pero

2 Los Apéndices incluyen subespecies, especies y taxones superiores. Con respecto a algunos de los taxones superiores, el número de especies que se incluyen no se ha establecido firmemente, por ejemplo, cuando las autoridades taxonómicas no están de acuerdo.

en el de la COP7 (Rec.7.1) la palabra “muy” se eliminó, y en los de la COP8 y la COP9 (Rec.8.28 y Res.9.1), tanto las palabras “muy” como “urgente” se habían eliminado. En otras palabras, los criterios adicionales de la condición de estatus especialmente negativo y especial urgencia han desaparecido progresivamente, pero el razonamiento detrás de esto no parece que haya sido documentado.

Decidir prioridades, formular propuestas y revisar el estatus: el papel del Consejo Científico

17. La Rec.5.2 instruye al Consejo Científico para tener una lista de especies que merecen este tipo de atención “urgente” en cada Conferencia de las Partes, y dirige el Consejo Científico y la Secretaría a asegurarse de que “se proporciona una actualización periódica del estatus”, que presumiblemente no se refiere únicamente a las especies candidatas, sino también a las ya incluidas en la acción cooperativa, y por lo tanto presumiblemente se prevé el control de seguimiento de los resultados de dicha acción (aunque no se expresa en esos términos). Para la mayoría de los grupos taxonómicos, el Consejo Científico ha identificado puntos focales individuales de entre sus miembros para que sean responsables de este trabajo y ha revisado (en mayor o menos extensión) informes de estatus en sus sesiones.

La creciente lista de especies

18. La Rec.5.2 presentó tres especies al comienzo, y luego, basándose en las propuestas del Consejo Científico, tal y como se describió anteriormente, las sucesivas reuniones de la COP han añadido otras: 47 en la COP6 en 1999 (Rec.6.2), 11 en la COP7 en 2002 (Rec.7.1), seis en la COP8 en 2005 (Rec.8.28) y una en la COP9 en 2008 (Res.9.1), lo que representa un total de 68 especies en las cinco Conferencias de las Partes. Cada decisión aprueba la acción para el siguiente trienio solamente, pero las sucesivas decisiones han continuado con las listas de especies de las decisiones equivalentes anteriores, por lo que se espera que la acción sobre las especies de la lista anterior continúe por un período adicional, y debe informarse de la lista de especies general “activa” en cada reunión del Consejo Científico, la cual ha tendido a seguir creciendo.

19. La única ocasión hasta la fecha en la que se han llevado a cabo supresiones, así como adiciones fue en la COP8 en el año 2005. Doce albatros y siete petreles fueron retirados basándose en que se habían cubierto en el Acuerdo ACAP. El Dugongo fue eliminado porque pronto iba a ser cubierto por el Memorándum de Entendimiento sobre Dugongos. Tres pájaros neotropicales fueron retirados porque pronto iban a ser cubiertos por el Memorando de Entendimiento de Aves de pastizales del sur de América del Sur, y el tiburón ballena fue eliminado ya que, incluso en esa etapa inicial, estaba destinado a ser cubierto por el MdE de tiburones.

20. Además, la inclusión del elefante africano fue cambiado de en relación con toda la especie a en relación sólo a las poblaciones de África central, es de suponer, al menos en parte, sobre la base de que las poblaciones de África Occidental se había convertido en objeto del MdE de los elefantes de África Occidental. (El mandato original de la COP para trabajar en la especie se limita a África occidental y central, por lo que las poblaciones de África oriental y meridional no aparecen en esta imagen.) El pingüino africano *Spheniscus demersus* fue retirado porque se había añadido a las especies cubiertas por el Acuerdo AEWa. El delfín del Plata o Franciscana *Pontoporia blainvillei* también fue eliminado, aunque las razones no están tan claras. El número total restante de las especies incluidas para acción cooperativa, para el período comprendido entre la COP9 y la COP10, es de 42.

La cobertura de las especies del Apéndice II por acciones cooperativas y Acuerdos

21. La complementariedad entre las listas de acciones cooperativas y la cobertura de especies por Acuerdos de la CMS no es tan simple en la práctica como puede quedar implícito anteriormente, ya que en la lista actual de especies de acción cooperativa hay varias que también están cubiertas por Acuerdos establecidos desde hace tiempo, aunque en muchos de estos casos (por ejemplo, algunos cetáceos), parece que los acuerdos en cuestión cubren sólo partes de los rangos de las especies en cuestión, mientras que el alcance de la acción cooperativa es más amplio.

22. El grado de cobertura de las especies del Apéndice II (ya sea total o parcialmente) por los Acuerdos y acciones cooperativas puede ser más o menos comparado, de la siguiente manera:

Grupo taxonómico	Número de especies en el Apéndice II de la CMS	Número de especies cubiertas por un MdE/Acuerdo de la CMS	Número de especies actualmente enumeradas para acción cooperativa (Resolución 9.1)
Aves	775	267 (35%)	3 (<1%)
Murciélagos	58	50 (86%)	3 (5%)
Otros mamíferos	67	27 (40%)	18 (27%)
Reptiles	10	7 (70%)	0 (0%)
Peces/Insectos	27	7 (26%)	18 (67%)
Total	937	358 (38%)	42 (5%)

(Nota: las dos columnas de la derecha no puede ser simplemente sumadas para producir un total, ya que existe un cierto solapamiento entre ellas, como se describió anteriormente, como se destaca en la nota 2 sobre que el Apéndice II incluye especies, subespecies y taxones superiores, y debido a la interpretación taxonómica diferente, las cifras presentadas en la tabla pueden variar ligeramente.)

23. En general, la lista de los Acuerdos vigentes y las acciones cooperativas cubre una minoría de todas las especies incluidas en el Apéndice II, y cada grupo taxonómico incluye algunas especies que no han sido cubiertas por ningún mecanismo. En particular los grupos peor representados incluyen las aves en general, y la familia *Muscicapidae* en particular, muchas de los cuales están en peligro y perseguidas en toda su extensión, especialmente en el sur de Europa, y se beneficiarían de la cooperación. Sólo los peces están mejor cubiertos por acción cooperativa que por Acuerdos. Geográficamente, América Central y del Sur son tal vez las regiones más escasamente cubiertas.

24. Asimismo, cabe señalar que, como está permitido por el Artículo IV.4, hay algunos ejemplos de especies migratorias que están cubiertas por Acuerdos de la CMS, pero que no aparecen en el Apéndice II. Estos incluyen los gorilas (que se enumeran en el Apéndice I), el huemul andino (que se enumera en el Apéndice I), once especies de lechuzas (que no figuran en los Apéndices), y algunos ejemplos de mamíferos marinos.

Medidas adoptadas en respuesta a la enumeración en los Apéndices

25. Hay poca documentación sistemática a nivel de la COP sobre la naturaleza de las medidas adoptadas en respuesta a las decisiones de incluir especies para acción cooperativa. Por lo general, se asume que consisten en actividades realizadas con miras a la celebración de Acuerdos, la elaboración y aplicación de Planes de acción, y el intercambio de conocimientos sobre las medidas adoptadas por las Partes. Igualmente escasa es la documentación sistemática de los resultados de dicha acción en términos de su efecto sobre el estado de las especies, a pesar de la exhortación en Rec.5.2 sobre que deben proporcionarse actualizaciones regulares de estado. La información relevante es, hasta cierto punto, sin embargo, incorporada en los informes del grupo de trabajo taxonómico que son periódicamente examinados por el Consejo Científico.

La relación con las “acciones concertadas”

26. Para completar vale la pena hacer una breve referencia al mecanismo “acción concertada”, que también puede considerarse como un complemento a las acciones cooperativas, ya que está diseñado para ocuparse de las especies del Apéndice I. La CMS tiene una historia más larga que la de las acciones cooperativas, que fueron introducidas por la Res.3.2 en la COP3 en 1991. El apartado 1 de la Resolución estableció un mecanismo para que la COP revisara “un cierto número de especies incluidas en el Apéndice I, con el fin de recomendar iniciativas para beneficiar a esas especies”, y el párrafo 4 encargó a la Secretaría y al Consejo Científico “fomentar y ayudar a las Partes a adoptar medidas concertadas para poner en práctica las disposiciones de la Convención, siempre que sea posible a través de los instrumentos existentes de cooperación bilateral o multilateral”.

27. El proceso de una acción concertada tiene un margen más amplio que el de la acción cooperativa, en el sentido de que la obligación de actuar está asumida por la Convención en su conjunto, diseñada específicamente para garantizar la aplicación colectiva de las partes pertinentes de los artículos II, III y VII-5 de la CMS. Existe una disposición para la preparación de informes de revisión, y una implicación fuerte sobre que en la mayoría de los casos se requiere algún tipo de plan de acción. El uso de los instrumentos bilaterales y multilaterales se recomienda como un marco jurídico para los planes de acción. Algunos de éstos se convierten en MdE u otros instrumentos bajo la Convención, y por lo tanto la actividad en cuestión puede moverse en una trayectoria que es similar en algunos casos a la acción cooperativa y/o a nuevos Acuerdos.

28. Hay otras áreas de convergencia entre ambos mecanismos. En la COP8 en 2005, tres mamíferos de tierras áridas de Asia Central fueron enumerados para acción cooperativa en la Rec.8.28. La intención al hacerlo,³ facilitar su inclusión en la acción concertada para especies de tierras áridas (y de hecho así ocurrió después). Si se trata de una ruta necesaria o conveniente a seguir puede ser objeto de discusión.

29. En la COP9 en 2008, por primera vez las decisiones de la COP actualizando las dos listas se combinaron en una sola decisión (Res.9.1) que contenía dos tablas. La resolución identifica 53 especies para acción concertada en el trienio 2008-11. Esto parece ser una práctica útil, y se recomienda su adopción en las futuras COP.

3 Fuente: Documento UNEP/CMS/Conf.9.16: *Instrumentos operacionales de la Convención de Especies Migratorias*

30. La aplicación de acciones concertadas, según lo informado por las Partes para el trienio 2009-2011, ha sido resumida en el documento UNEP/CMS/Conf.10.12 para la presente COP, además de información más detallada sobre las acciones concertadas de los antílopes sahelosaharianos y mamíferos de tierras áridas de Eurasia.

Análisis del Consejo Científico de una revisión del proceso de la acción cooperativa

31. En respuesta a la solicitud de la COP7 en la Rec.7.1, mencionada anteriormente, de revisar las prácticas actuales en relación con la identificación e implementación de acciones cooperativas, el Consejo Científico en su 12ª reunión en 2004, examinó un documento sobre “Acciones concertadas, Acuerdos y acciones cooperativas” (CMS/ScC12/Doc.6) que describía cómo se habían producido los tres procesos, y lo que pretendían hacer, en términos generales.

32. En el debate, los miembros del Consejo señalaron que las acciones cooperativas se habían percibido y aplicado de diferentes maneras en diferentes lugares, entre ellos alguna que hacía borrosa la distinción entre las acciones cooperativas y concertadas, y que esto sugiere la necesidad de especificar las finalidades respectivas de cada mecanismo con mayor claridad. Se observó que las opiniones también parecen haber variado en los últimos años en relación a si las acciones cooperativas se ven como un precursor de la celebración de un Acuerdo en virtud del Artículo IV o, alternativamente, como un sustituto para desarrollar uno. El Consejo pidió a la Secretaría que examine el documento de revisión a la luz de la discusión y que lo trajera a su próxima reunión.

33. La 13ª Reunión en 2005, discutió el asunto de nuevo (CMS/ScC.13/Doc.6), y reconoció la necesidad de una mejor comprensión común del papel de las acciones cooperativas, y las inconsistencias en la lista actual (en relación con la justificación para la inclusión de diferentes especies) que deben corregirse. También se consideró el cierto grado de confusión en cuanto al tipo de acción que se espera después de incluir una especie, que ha restringido el uso efectivo del mecanismo, siendo su comparación desfavorable en relación a las acciones concertadas.

34. Se formó un subgrupo para mayor deliberación, y se concluyó que el método más conveniente sería que el Consejo Científico confirmara una definición del objeto de las acciones cooperativas, basado en la intención original de la Rec.5.2, y tener más rigor en la realización de su función, como se especifica en la citada Recomendación, a saber, la designación de las especies del Apéndice II para su inclusión en la lista de acciones cooperativas. La misma Recomendación, sin embargo, no daba indicaciones sobre cómo debe llevarse a cabo esta función, y se podría desarrollar una aclaración que sería útil. Una vez hecho esto, la lista de especies en sí podría entonces volver a examinarse.

Discusión en la COP9

35. No se ha tomado ninguna decisión sobre estos puntos. La COP9 en 2008 examinó un documento detallado sobre el tema “Instrumentos Operacionales de la Convención sobre Especies Migratorias” (UNEP/CMS/Conf.9.16), que incluía una serie de propuestas para racionalizar la nomenclatura y el funcionamiento de acciones cooperativas, acciones concertadas, Acuerdos y otras iniciativas, pero no había suficiente acuerdo entre las Partes en esa etapa para llegar a decisiones sobre estas cuestiones, y la discusión de todos modos se centró principalmente en los arreglos institucionales de los Acuerdos. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la COP9 cambió un aspecto de la práctica anterior, al actualizar las listas de especies para acciones

concertadas y cooperativas por medio de una sola resolución, en lugar de mediante la adopción de una Resolución de medidas concertadas y una Recomendación para acciones cooperativas.

Resumen de las principales cuestiones que han surgido⁴

Cuestión (i): Aclarar el propósito de enumerar una especie para acción cooperativa

36. Hay contradicción e incertidumbre en cuanto a si el objetivo principal de la inclusión de una especie para la acción cooperativa es proporcionar

- (a) una alternativa menos onerosa para el desarrollo de un Acuerdo bajo el Artículo IV de la CMS, tal vez cuando la necesidad de dicho Acuerdo es menos grave, o menos factible, o
- (b) una forma rápida de tomar acciones inmediatas destinadas a convertirse en un Acuerdo, donde la necesidad es más seria.

Las decisiones en los últimos años han implicado diferentes perspectivas sobre este tema en diferentes momentos, y los casos individuales de acción cooperativa, sin duda, han variado en cuanto a si en la práctica aumentan el impulso hacia la conclusión de un Acuerdo o alivian la presión para hacerlo.

37. También puede haber situaciones híbridas (c) cuando la acción cooperativa es un sustituto de un Acuerdo por el tiempo que prevalecen determinadas circunstancias, lo que potencialmente puede ser por tiempo indefinido; pero luego cambia en un momento determinado para convertirse en un precursor de un Acuerdo si las circunstancias cambian o si se cumplen ciertas condiciones (por ejemplo, si pasa a ser política o económicamente viable, si antes no lo era, se procede a la elaboración de un Acuerdo).

38. Las Partes Contratantes pueden decidir cuál es la forma más adecuada de definir el propósito de las acciones cooperativas. Por otra parte las tres pueden verse como válidos, pero en la necesidad de una expresión más explícita de la que existe ahora sobre el destino en cada caso. (También puede ser útil dar ejemplos de las formas en que las acciones cooperativas pueden cumplirse en la práctica).

Cuestión (ii): ¿las acciones cooperativas están mejor consideradas con tiempo limitado o sin definir?

39. Este problema se relaciona con la forma en que se han tomado las decisiones de nominar especies para acción cooperativa, refiriéndose a la acción en un determinado trienio pero luego se pasan más o menos automáticamente a los sucesivos trienios, lo que envía una señal ambigua. También está vinculado a la Cuestión (i) anterior, ya que si el objetivo en un momento dado es la opción (a) o (c) anterior, la consecuencia sería que la lista es abierta, mientras que si el propósito es la opción (b), presumiblemente existe una idea de cuánto tiempo podría ser necesario prever hasta que un acuerdo se concluya. En ningún caso existe ninguna lógica particular sobre la especificación de un trienio como período activo.

40. En los escenarios descritos anteriormente, el único punto final previsto para una acción cooperativa es donde “le da el relevo” a un acuerdo, que se supone que continúa indefinidamente. En teoría puede haber otros puntos finales. Por ejemplo, en la práctica puede darse que la acción cooperativa no funcionaría en un caso dado y las perspectivas de celebrar un Acuerdo son igual a cero, de tal manera que mantener la especie en la lista no sirve a ningún propósito útil. Por otra

4 Recommendations for actions in response to these issues are given at the end of this paper.

parte, los resultados de la acción cooperativa podrían ser tan exitosos que la especie alcanza un estado de conservación favorable, en el que se mantiene por sí sola sin necesidad de una mayor cooperación internacional. Esto entonces implica la necesidad de eliminar la especie del Apéndice II. Estos escenarios son mucho menos propensos que los descritos anteriormente, pero no deben ser ignorados, especialmente en este último caso, dado que el logro de un estado de conservación favorable, de hecho, es el objetivo final. (En cualquier caso, sería deseable la mejora de las formas de la revisión sistemática de los resultados reales de este tipo).

41. Hay una singularidad en el artículo IV de la Convención, por la que el apartado 1 indica que todas las especies del Apéndice II, por definición, se beneficiaría de la cooperación internacional o Acuerdos internacionales, mientras que el apartado 3 indica por otra parte si una especie del Apéndice II podrían beneficiarse o no de la cooperación internacional o Acuerdos internacionales es un juicio que debe hacerse caso por caso. La interpretación sugerida por el apartado 1, es tal vez la más lógica. Aparte del último punto final descrito en el párrafo anterior, la implicación es puede permitirse que la lista de especies, cubiertas por bien acciones cooperativas o bien acuerdos, continúe ampliándose hasta cubrir la totalidad del Apéndice II. (La gestión práctica de esta situación es un tema que está fuera del alcance del presente documento).

Cuestión (iii): Equilibrar la atención puesta en el Apéndice II

42. El Apéndice II incluye especies que están:
- cubiertas por acción cooperativa;
 - cubiertas por un Plan de acción de especies individuales;
 - cubiertas por un Acuerdo;
 - no están cubiertas por acción cooperativa, el foco de los esfuerzos se centra en la conclusión directa de un Acuerdo;
 - no están cubiertas por ninguna de las categorías mencionadas anteriormente, pero son el centro de propuestas activas se están desarrollando para hacerlo, y
 - el resto, todavía no son el foco de atención especial (pero lo requieren, según una definición - véase el párrafo 41 anterior).

43. Las cifras y ejemplos en los párrafos 22 a 23 anteriores dan alguna información sobre la aplicación de las distintas acciones. Esta es una imagen que ha crecido orgánicamente, en lugar de ser el producto de una estrategia o plan de prioridades decidido. La escala global de lo que es factible en un momento dado no ha sido también un factor importante como guía. El desarrollo de una visión de futuro más estratégica de cómo podrían equilibrarse los diferentes esfuerzos en el Apéndice II, y programarlos a través de un adecuado lapso de tiempo (por ejemplo, el de un Plan Estratégico de la CMS) podría ofrecer un camino a seguir. Esto sería digno de discusión.

Cuestión (iv): El proceso de presentación de propuestas

44. El debate en la 13ª reunión del Consejo Científico en el año 2005 se refiere a las inconsistencias en la justificación de la inclusión de diferentes especies en la lista de acciones cooperativas, la necesidad de mayor rigor, por parte del propio Consejo en el proceso, y la falta de orientación sobre cómo debe ser abordado. Parece haber margen para mejorar la coherencia, objetividad, integridad y transparencia de este proceso, y el desarrollo de algún tipo de documento de orientación podría ser una medida útil.

Cuestión (v): Las especies que figuran en un Acuerdo y en una lista de acciones cooperativas

45. Esto puede aparecer una aberración, pero en la mayoría de los casos se debe a las diferencias en el ámbito geográfico, en términos de si la totalidad de la distribución de una especie o sólo una parte de ella está cubierta por el mecanismo en cuestión. Es posible que, en teoría, haya una razón para la implementación de distintos mecanismos en diferentes partes de la distribución de una especie. En principio, por lo general el despliegue de uno de ellos debe ser en toda el área de distribución de la especie en cuestión, si se incluye a nivel de especie, pero puede ser útil explorar la manera de hacer más explícita la provisión de enfoques alternativos en determinadas circunstancias.

Cuestión (vi): Aclarar el tipo(s) de acción que se espera después de incluir la especie en el Apéndice

46. No es suficiente hacer una lista de especies para acción cooperativa, simplemente sobre la base de que cumple los requisitos decididos sobre la gravedad de su estado de conservación desfavorable. También debe cumplirse una segunda prueba, principalmente para definir la forma en que las especies se beneficiarán de la cooperación internacional. Los casos individuales han variado en los últimos años en términos de la cantidad de detalles que se proporcionan en el momento de la designación con respecto a este segundo aspecto, y ha habido cierta falta de claridad (por ejemplo, con respecto al papel de los Acuerdos, como se mencionó anteriormente) sobre los tipos de acción que se esperan después de incluir la especie en la lista.

47. Los Planes de acción son un ingrediente común del trabajo que puede seguir a la inclusión de la especie para acción cooperativa. Los muchos contextos en los que los Planes de acción pueden evolucionar en el marco de la CMS puede ser confuso, ya que pueden surgir:

- desde el principio como una parte integral de un Acuerdo;
- como una respuesta a la nominación para acción concertada en relación con las especies del Apéndice I;
- como una respuesta a la nominación para acción cooperativa en relación con las especies del Apéndice II, sin necesidad de un Acuerdo con el fin de ser operativa;
- como una iniciativa espontánea no vinculada a ninguna de las categorías anteriores;

y al menos en teoría, es posible que se superpongan y que haya situaciones híbridas entre ellos (por ejemplo, los Planes que se refieren a las especies en ambos Apéndices).

48. Las razones para escoger uno de estos cursos de acción u otro no están claramente definidas, y los pros y los contras de las diferentes opciones (por ejemplo, mezclar o no mezclar especies del Apéndice I y Apéndice II) probablemente no se comprenden bien, incluidos los matices jurídicos distintos que pueden aplicarse. La incertidumbre también puede surgir en relación con situaciones en las que un Plan de acción independiente que implementa una decisión de una acción cooperativa pasa a estar integrado en un Acuerdo destinado a mejorar la respuesta. Puede haber un caso para el desarrollo de orientación sobre cuestiones de este tipo, organizado tal vez como un amplio menú de opciones que cubren todos los tipos de acción que potencialmente supondrían una respuesta válida a la nominación de especies para acción cooperativa.

Cuestión (vii): Descubrir y evaluar los resultados de una acción cooperativa

49. Esta cuestión se refiere al seguimiento de los resultados de las acciones emprendidas en respuesta a la inclusión de una especie para acción cooperativa, y la notificación de información al Consejo Científico y a la COP, de forma que las actividades se pueden comparar con los objetivos, evaluar su eficacia, tomar nuevas decisiones de ser necesario, y aprender las lecciones de la experiencia. Esto no es más que una buena gestión del programa, pero parece ser distinta y variable en la actualidad. Una vez más puede ser un caso para definir orientación, y por un proceso de notificación de información adecuada estándar.

Cuestión (viii): Racionalizar los diferentes procesos y sus nombres

50. El documento COP Conf.9.16, que se ha mencionado anteriormente, presenta una discusión sobre la terminología que se ha desarrollado en torno a los procesos y los Acuerdos de la CMS, acciones concertadas y cooperativas y Planes de acción, y propuso una racionalización de los diversos mecanismos en tres, con títulos más simples: “Acuerdos de la CMS”, “acciones concertadas” e “iniciativas”. Las partes no han llegado a una decisión al respecto y aquí no se desarrollan más los argumentos, pero la cuestión sigue siendo válida.

Cuestión (ix): La forma más adecuada para futuras decisiones de la COP sobre la lista de acciones cooperativas

51. Como se señaló anteriormente, el enfoque para diseñar decisiones de la COP para la nominación para acción cooperativa ha cambiado a lo largo de los años. En la COP9 la decisión de la acción cooperativa y la decisión de una acción concertada se combinaron en una sola resolución, y esto parece haber mejorado la coherencia con que los dos procesos se consideran.

52. Algunos de los otros temas discutidos anteriormente también pueden dar información útil para la elaboración de estas decisiones en el futuro, con la participación del Consejo Científico, como por ejemplo:

- Ser claro en cuanto a la finalidad y la duración total de cada caso (para evitar la opción por defecto de un trienio);
- Ser claro en cuanto al destino de cualquier especie que pueda ser eliminado de la lista;
- dar indicaciones sobre el tipo de acción que se espera como consecuencia de la inclusión, si se conoce, y
- establecer expectativas claras en cuanto a la supervisión y presentación de informes.

También puede ser útil especificar sobre la posición respecto de las preocupaciones prioritarias en relación con las especies del Apéndice II, de modo que, por ejemplo, se puedan clarificar requerimientos de atención en el futuro, o la complementariedad entre acciones cooperativas y otros mecanismos.

53. Como antecedentes de la Resolución, la COP puede encontrar útil disponer de un documento en cada una de sus reuniones (elaborado por la Secretaría, en colaboración con el Consejo Científico), que examine la situación de la totalidad del Apéndice II en cuanto a las acciones efectuadas para las especies de la lista, conforme a las categorías mencionadas en el párrafo 42 anterior.

Vínculos con el proceso de inclusión inicial en el Apéndice II

54. Como se mencionó en el párrafo 8, el texto de la Convención establece dos criterios para la inclusión de una especie en el Apéndice II, a saber: (i) que tenga un estado de conservación desfavorable y (ii) que, o bien necesite o sea capaz de beneficiarse de cooperación internacional, que puede incluir “acuerdos internacionales”, tal como se entiende en el contexto de la CMS.

55. “Estado de conservación desfavorable” se define en la propia Convención, pero no hay demasiada elaboración sobre la base sobre la cual deben juzgarse estos dos criterios. El Consejo Científico en su informe a la COP7 en 2002, debatió la interpretación del estado de conservación desfavorable en relación específicamente con los criterios para asignar las especies a las categorías de amenaza global, operado por la UICN para el proceso de Lista Roja. Mientras que se vio que el sistema de la UICN ofrece algún tipo de asistencia directamente aplicable en la toma de decisiones con respecto a la inclusión de especies en el Apéndice I de CMS, sólo eran relevantes en parte para las decisiones que deben tomarse para los dos criterios de inclusión en el Apéndice II. Por ejemplo, una subpoblación particular de una especie puede que no esté considerada en la Lista Roja de la UICN, pero puede requerir medidas de conservación especiales en la opinión de las Partes de la CMS.

Conclusión y recomendaciones

56. Hay muchos éxitos de los que informar en el funcionamiento de las acciones de la CMS para promover la conservación y gestión sostenible de las especies del Apéndice II, incluyendo la impresionante serie de Acuerdos, MdE y otros instrumentos que ya están en vigor. En relación con la “acción cooperativa”, este mecanismo que ha sido el centro de este documento, existen indudables éxitos de los que informar también, incluyendo las acciones que han llevado a su debido tiempo a que las especies en cuestión hayan sido cubiertas por un Acuerdo.

57. Cinco COP sucesivas han adoptado, hasta ahora, decisiones encaminadas a prestar especial atención a determinadas especies del Apéndice II, por medio de la acción cooperativa, y esto se ha convertido en un mecanismo practicado para señalar prioridades y estimular la acción de este tipo. El total acumulado de 68 especies incluidas en las cinco Conferencias de las Partes hasta la fecha (véase el párrafo 18 anterior), sin embargo representa menos del 10 por ciento del Apéndice II en su conjunto, y no mucho más del 10 por ciento de las especies que actualmente están fuera del alcance de los Acuerdos actuales. Los Acuerdos cubren menos del 40 por ciento de las especies del Apéndice II (ver cifras en el párrafo 22 anterior). La Convención por lo tanto, parece que hasta ahora ha sido incapaz de dar atención activa a las necesidades de conservación de la mayoría de las especies en el Apéndice.

58. En relación con el proceso de las acciones cooperativas en sí, está claro que a pesar de los altos niveles de motivación e interés, hay una serie de confusiones y contradicciones que pueden ser consideradas como debilidades en el diseño del sistema. El presente documento ha examinado una serie de ellos, con el fin de estimular el pensamiento acerca de las posibles mejoras. Algunas de las posibilidades que emergen se expresan en la siguiente lista no exhaustiva de diez recomendaciones clave:

- i) Realizar un análisis del Apéndice II en su conjunto para indicar qué especies hasta ahora han sido cubiertas (y en qué medida) por qué relevante mecanismo de respuesta de la

- CMS, y para resumir las necesidades de acción de conservación en el futuro en cada especie (y su prioridad) en términos de los mecanismos disponibles. (*Secretaría*).
- ii) Revisar el caso de mantener en la lista de acciones concertadas o cooperativas, cualquier especie para la que se cubre la totalidad de su área de distribución con un instrumento existente de la CMS, y eliminar aquellas para las que no hay ninguna razón de peso a favor de mantenerlas en la lista. (*Consejo Científico, COP*).
 - iii) Desarrollar una justificación, criterios y orientación apropiados para la identificación de especies candidatas para la acción cooperativa, con el fin de mejorar el rigor científico, la objetividad, la coherencia, la integridad y la transparencia. (*Consejo Científico; Partes; Secretaría*).
 - iv) Hacer explícito el propósito de incluir una especie para acción cooperativa en cada caso, cuando se hace una propuesta de inclusión y cuando se toma una decisión de inclusión, por ejemplo, si se espera que la acción cooperativa constituye un precursor de urgencia a la conclusión de un Acuerdo de la CMS, o un sustituto de forma indefinida, aplicables a ese Acuerdo, o un sustituto de dicho Acuerdo hasta que se cumplan determinadas condiciones. (*Consejo Científico, COP*).
 - v) Elaborar directrices para ayudar a las Partes a considerar el menú de opciones disponibles para la acción en respuesta a nominación para acción cooperativa. (*Secretaría*).
 - vi) Desarrollar un proceso para recopilar información sobre los resultados de las decisiones anteriores de la COP para designar especies a acción cooperativa, incluyendo los impactos sobre el estado de conservación de la especie en cuestión, e informar sobre estos resultados a la COP. (*Consejo Científico; organizaciones colaboradoras; Secretaría*).
 - vii) Encargar una evaluación global independiente de la utilidad y el impacto del mecanismo de acciones cooperativas en términos del estado de conservación de la especie en cuestión, así como en cuanto a la eficacia de la gestión y operación del proceso en relación a otros procesos CMS, con el fin de recomendar mejoras o reformas del sistema adecuado. (*Secretaría*).
 - viii) Desarrollar una visión estratégica para el uso de los mecanismos disponibles de CMS para la conservación y gestión sostenible de las especies del Apéndice II, en su caso vinculado con el Plan Estratégico y que comprenda, entre otras cosas, los roles complementarios de estos mecanismos, su cobertura taxonómica y geográfica, su relación a las acciones concertadas para las especies en el Apéndice I, y las opciones para racionalizar el conjunto de los mecanismos disponibles para los dos Apéndices. (*Secretaría, Consejo Científico, Comité Permanente, Partes*).
 - ix) Elaborar una guía de lenguaje sencillo para el funcionamiento del proceso de acciones concertadas y cooperativas, para su uso por las Partes y los socios colaboradores. (*Secretaría*).
 - x) Elaborar y aprobar una plantilla para las decisiones de la COP sobre la inclusión de especies para la acción cooperativa y concertada, que prevea dos listas que se adjuntarán a una sola resolución y la incorporación de, entre otras cosas los temas tratados sobre esta

cuestión en el párrafo 52 del presente documento. (*Secretaría, Consejo Científico, Comité Permanente*).

Acción solicitada:

Se solicita a la Conferencia de las Partes:

- a. discutir el análisis presentado en el presente documento, y sus implicaciones para el futuro funcionamiento de los mecanismos de la CMS disponibles con el fin de promover la conservación y gestión sostenible de las especies del Apéndice II;
- b. aprobar las diez recomendaciones que se presentan en el párrafo 58 del presente documento, dando orientación adecuada en el enfoque detallado a seguir en cada caso;
- c. ofrecer contribuciones adicionales de financiación voluntaria u otras formas apropiadas de apoyo para la realización de los trabajos descritos en las recomendaciones mencionadas anteriormente; y
- d. adoptar el proyecto de Resolución sobre acciones concertadas y cooperativas que figura en el documento UNEP/CMS/Res.10.23, incluidas las recomendaciones asociadas que surjan de la 17^a Reunión del Consejo Científico sobre la eliminación de las especies de las listas de acciones concertadas y cooperativas cuando el área de distribución de tales especie está cubierta por un instrumento existente de CMS.