



CONVENCIÓN SOBRE LAS ESPECIES MIGRATORIAS

Distr. GENERAL

PNUMA/CMS/Conf.9.16
19 novembre 2008

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

NOVENA REUNIÓN DE LA
CONFERENCIA DE LAS PARTES
Roma, del 1 al 5 de Diciembre del 2008
Punto 5.0 de la agenda

INSTRUMENTOS OPERACIONALES DE LA CONVENCIÓN SOBRE LAS ESPECIES MIGRATORIAS

1. El Secretariado de CMS hace divulgar adjunto, a título de información de los participantes de la 9 Conferencia de las Partes de la Convención, un comentario independiente sobre el trabajo preparado y presentado por el Vicepresidente del Consejo Científico de CMS Dr. Pierre Devillers acerca de la evolución de los instrumentos de CMS. Esta contribución tiene como propósito estimular el debate sobre el desarrollo de la política de CMS y no necesariamente refleja las opiniones de las Partes de CMS, del Consejo Científico o del Secretariado de CMS.

2. La base jurídica de la CMS proporcionada por el texto de la Convención (PNUMA/CMS Inf Doc 9.1) y las varias resoluciones, recomendaciones y acuerdos forman el fundamento de este documento. El trabajo aquilata el mandato de CMS proporcionado por estas fuentes y discute la factibilidad de los instrumentos individuales que actúan dentro de un marco coherente. Destaca algunas de las posibles deficiencias y áreas que necesitan aclaración o desarrollo, que pueden ser tratadas por los participantes de la 9 Conferencia de las Partes de CMS. Directivas para revisiones y otros aspectos preliminares como la financiación de acuerdos y la tendencia hacia los instrumentos para más de una especie migratoria son proporcionados en la segunda parte del documento.

Acción solicitada:

La Conferencia de las Partes podría considerar lo siguiente:

- a) Organizar la discusión del documento por un Grupo de Trabajo durante la CoP9 y quizás también en un grupo de trabajo inter-sesiones subsiguiente.
- b) Comentar especialmente sobre la sugerencia de que la CMS estaría mejor servida al utilizar acuerdos flexibles especialmente en su forma no vinculante, como una de las herramientas claves dentro de un enfoque mundial de más de una especie migratoria, en el cual los acuerdos, acciones cooperativas y/o coordinadas y otras iniciativas de CMS estuvieran vinculadas de forma sinérgica dentro del paraguas de CMS.

Presentación de los comentarios:

El CMS Secretariado está abierto a los comentarios de las Partes sobre el documento presentado. Los comentarios deben ser enviados al Secretariado de CMS (secretariat@cms.int) antes de 25 de noviembre de 2008. Los comentarios van a ser observados, pero no incorporados al documento antes de la COP9. Está prevista la elaboración de un reporte posterior a la COP para distribución a todos los puntos focales de las Partes.

Por razones de economía, se ha impreso este documento en un tiraje limitado y no será distribuido en la reunión. Se ruega a los delegados traer sus copias a la reunión y a no solicitar copias adicionales.

INSTRUMENTOS OPERACIONALES DE LA CONVENCIÓN SOBRE LAS ESPECIES MIGRATORIAS

1. INSTRUMENTOS OPERACIONALES EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN Y SUBSECUENTES RESOLUCIONES Y RECOMENDACIONES.

De acuerdo al párrafo 6 del Preámbulo de la Convención, es necesario un instrumento operacional siempre y cuando la Convención solicita una acción coordinada de las Partes.

Tales exigencias de acción aparecen:

1 En el **Artículo II, párrafo 3, acápite a**, que dice *“Las Partes deberían promover, cooperar y apoyar a investigaciones sobre especies migratorias”*.

2 En el **Artículo II, párrafo 3, acápite b** y en el **Artículo III, párrafos 4 y 5**, que estipulan que *“Las Partes se esforzarán por proporcionar protección inmediata a las especies migratorias incluidas en el Apéndice I”*, que *“Las Partes que sean Estados de la Zona de Distribución de una especie migratoria que figura en el Apéndice I se esforzarán para conservar y cuando sea posible y apropiado, restaurar los hábitats que sean importantes para preservar dicha especie del peligro de extinción; prevenir, remover, compensar o minimizar, en forma apropiada, los efectos negativos de actividades o de obstáculos que dificultan seriamente o impiden la migración de dicha especie; y prevenir, reducir o controlar, cuando sea posible y apropiado, los factores que actualmente ponen en peligro o implican el riesgo de poner en peligro en adelante a dicha especie, inclusive controlando estrictamente la introducción de especies exóticas, o vigilando o eliminando las que hayan sido ya introducidas.”* Y que *“Las Partes que sean Estados de la Zona de Distribución de la especie migratoria que figure en el Apéndice I prohibirán sacar de su ambiente natural animales de esta especie”*, con excepciones especificadas.

3 En el **Artículo II, párrafo 3, acápite c** y **Artículo IV, párrafo 3**, que estipulan, respectivamente que *“Las Partes deberán procurar la conclusión de ACUERDOS sobre la conservación, cuidado y aprovechamiento de las especies migratorias enumeradas en el Apéndice II”* y que *“Las Partes que son Estados de la Zona de Distribución de las especies migratorias que figuran en el Apéndice II se esforzarán por concluir ACUERDOS en beneficio de dichas especies, concediendo prioridad a las especies que se encuentran en un estado desfavorable de conservación”*.

4 En el **Artículo IV, párrafo 4**, donde *“Se invita a las Partes a adoptar medidas en orden a concluir acuerdos sobre toda población o toda parte de ella geográficamente aislada, de toda especie o de todo grupo taxonómico inferior de animales silvestres, si individuos de esos grupos franquean periódicamente uno o varios límites de jurisdicción nacional.”*

El requisito 1 anteriormente mencionado (Artículo II, párrafo 3, acápite a) puede ser visto como la fundación para los **proyectos y programas** de la Convención sobre investigación, concienciación y formación de capacidades, como la Fuerza Tarea sobre Influenza Aviar, el Wildlife Watching Overview o el Año del Delfín. Instrumentos específicos establecidos por la Convención o designados en el curso de su implementación para satisfacer as Exigencias 2, 3 y 4 se encuentran resumidos a continuación.

1.1. Artículo IV, párrafo 3, ACUERDOS

El instrumento operacional idealizado por el **Artículo IV, Párrafo 3, llamado ACUERDO**, en mayúsculas, es el instrumento acerca del cual el texto de la Convención tiene más detalles. Es el principal instrumento por medio del cual las necesidades de conservación, cuidado y

Por razones de economía, se ha impreso este documento en un tiraje limitado y no será distribuido en la reunión. Se ruega a los delegados traer sus copias a la reunión y a no solicitar copias adicionales.

aprovechamiento de las especies del Apéndice II pueden ser enfocadas. Directivas para el contenido y la forma de los ACUERDOS son explícitamente proporcionadas por la Convención, sin embargo se encuentran incompletas, y ninguna Resolución de las subsiguientes Conferencias de las Partes ha tratado el tema.

La Convención es más explícita sobre cual debe ser el contenido de conservación, cuidado y aprovechamiento de dichos acuerdos. Eso se encuentra detallado en el Artículo V, Párrafo 1, Artículo V, Párrafo 4, acápite f, y Artículo V, Párrafo 5.

La Convención es altamente explícita sobre las obligaciones de elaboración de los informes de todos los organismos que estarían constituidos bajo un ACUERDO con la Conferencia de las Partes (Artículo VII, Párrafo 5, acápites “d” y “e” – el último dando poderes de monitoreo a la Conferencia de las Partes), al Consejo Científico (Artículo VIII, Párrafo 5, acápites “a” y “d”, confiriendo nuevamente poderes de monitoreo al Consejo Científico), y al Secretariado (Artículo IV, Párrafo 5, Artículo IX, Párrafo 4, acápites “b” y “h”).

El ámbito de los ACUERDOS es contemplado por el Artículo V, párrafos 2 y 3. Un acuerdo debe:

- contemplar el conjunto del área de distribución de la especie migratoria a que se refiere,
- estar abierto a la adhesión de todos los Estados del área de distribución de dicha especie, sean o no Partes de la presente Convención,
- siempre que posible, abarcar más de una especie migratoria.

Estas directivas fueron relajadas en la Resolución 3.5 para el Artículo IV, Párrafo 4, acuerdos pero nunca para el Artículo IV, Párrafo 3, ACUERDOS. Si obedecidas literalmente, podrían dificultar los acuerdos de base geográfica bajo el Artículo IV, Párrafo 3, al menos que las poblaciones en referencia fueran explícitamente identificadas (como en el Plan de Acción de CAF) y equiparadas a "especie".

En la forma tomada por el Artículo IV, Párrafo 3, ACUERDOS, las directivas de la Convención son mucho más limitadas, completamente incluidas en el Artículo V, Párrafo 4:

- el ACUERDO deberá incluir una lista de especies e indicar las áreas de distribución y rutas migratorias (acápites “a” y “b”)
- cada Parte deberá designar una autoridad encargada de la implementación del ACUERDO (acápites c)
- **si necesario**, deberán ser establecidos "*mecanismos institucionales apropiados*" para ayudar al cumplimiento del ACUERDO, velar por su eficacia, y preparar informes para la Conferencia de las Partes [de la Convención] (acápites d)
- deberán ser providenciados procedimientos para la reglamentación de las controversias (acápites e).

Sobre el tipo exacto de documento jurídico que debería ser adoptado para registrar el ACUERDO y estipular su implementación, la Convención se calla y ninguna Resolución jamás ha agregado cualquiera indicación para ello. En efecto, el Artículo I, Párrafo 1, acápite j "define" un ACUERDO como un "*acuerdo internacional*" "*según dispuesto en los Artículos IV y V de esta Convención*", artículos que no incluyen ninguna definición más detallada.

La Convención y sus Resoluciones no declaran explícitamente si un ACUERDO según el Artículo IV, Párrafo 3 debería ser legalmente vinculante o no, pero se puede deducir a partir de las intenciones de negociación y de una serie de índices que debería. En efecto, un ACUERDO es descrito en el Artículo I, Párrafo 1, acápite j como un "*acuerdo internacional*", que el Ministerio del

Reino Unido que se ocupa de las Relaciones Exteriores y de las Relaciones con los Países de la Mancomunidad Británica de Naciones, el Foreign and Commonwealth Office, define como “*Un Acuerdo entre dos o más Estados que crea derechos y obligaciones vinculantes en el derecho internacional*”. Además, una clara distinción entre ACUERDOS del Artículo IV, Párrafo 3, y acuerdos del Artículo IV, Párrafo 4, es reiterada en las Resoluciones 2.6 y 3.5. Queda claro que el uso de mayúsculas en Artículo IV, Párrafo 3, ACUERDOS, una peculiaridad de CMS de lo contrario aparentemente desconocida en derecho internacional de tratados, se justifica para indicar que corresponde a la opción (1) en la definición de acuerdos proporcionada por la División de Convenciones y Derecho Ambiental del PNUMA, “*Término Genérico para un instrumento internacional legalmente vinculante. En este sentido, abarca varios instrumentos, como tratados, convenciones, protocolos, acuerdos orales*”, no a la opción (2) “*Término específico usado para designar los instrumentos internacionales que suelen ser menos formales y tratan de un rango menor de temas-sujetos que los tratados.*”

1.2. Artículo IV, Párrafo 4, acuerdos

Artículo IV, Párrafo 4 plasma una posible extensión del Artículo IV, Párrafo 3, sin embargo estimula más que requiere. Esta extensión procede en dos direcciones:

1. El Artículo IV, Párrafo 4 autoriza la extensión de las disposiciones del Artículo IV, Párrafo 3, limitadas a especie que figure en el Apéndice II, a “*cualquier población o parte de la población geográficamente aislada de toda especie o de todo grupo taxonómico inferior de animales silvestres, si individuos de esos grupos franquean periódicamente uno o varios límites de jurisdicción nacional*”, de ese modo para especie que figure en el Apéndice I o para especies que no figuren en los apéndices, siempre que incluyan individuos que franquean fronteras. En el texto original de la Convención, esta era la única extensión prevista desde que ACUERDO había sido escrita de la misma forma, con mayúsculas, en ambos párrafos. (cf. Resolución 2.6).
2. Las Resoluciones 2.6 y 3.5 recomiendan para el Artículo IV, Párrafo 4, acuerdos un carácter menos formal que para el Artículo IV, Párrafo 3. Observan, sin embargo, que dicho instrumento “*puede*” constituir un primer paso hacia la conclusión de un “ACUERDO” “*de acuerdo al Artículo V*” (Resolución 2.6) pero que en algunos casos eso “*puede no ser apropiado*” (Resolución 3.5).

Tomando ambas extensiones juntas, un Artículo IV, Párrafo 4, acuerdo puede referirse a cualquier especie que se mueva entre fronteras, del Apéndice I, del Apéndice II o no que no figure en los Apéndices. Normalmente será implementado por una herramienta menos formal (presumiblemente no legalmente vinculante) que un ACUERDO del Artículo IV, Párrafo 3 pero puede evolucionar en dicho acuerdo.

El contenido de un acuerdo del Artículo IV, Párrafo 4, no es elaborado en la Convención o en resoluciones subsiguientes, excepto en los términos muy generales del propio Artículo IV, Párrafo 4, ya que jamás se hizo ninguna referencia en el Párrafo 4 al Artículo V, Párrafo 4 y Artículo V, Párrafo 5 que contemplan el contenido para el Artículo IV, Párrafo 3, ACUERDOS.

Las obligaciones de elaboración de informes de los organismos constituidos bajo un acuerdo según el Artículo IV, Párrafo 4, son las mismas que las de un ACUERDO según el Artículo IV, Párrafo 3. Eso está explícitamente dictado por la Resolución 3.5.

El ámbito de los acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4, fue tan explícitamente previsto para ser igual al de ACUERDOS según el Artículo IV, Párrafo 3, inclusive en la Resolución 2.6, la obligación de contemplar toda el área de distribución de especies y de posible adhesión por todos los Estados del Área de Distribución, pero esas obligaciones fueron suprimidas por la Resolución

3.5, Párrafo 3.

En la forma tomada por el Artículo IV, Párrafo 4, acuerdos, la Convención y subsiguientes Resoluciones no proporcionan directivas, pues no listan el Artículo V, Párrafo 4 entre las disposiciones que se aplican. Por lo tanto, no existe la necesidad de inclusión de una lista de especies o tener autoridades encargadas de la implementación en cada parte, dos condiciones que parecen, sin embargo, difíciles de prescindir, pero también y de forma más relevante, no existe en principio necesidad de establecer "*mecanismos institucionales apropiados*" para la implementación y monitoreo, o procedimientos para la reglamentación de controversias.

Sobre el exacto tipo de instrumento jurídico que debería ser adoptado para registrar e implementar un acuerdo según el Artículo IV, Párrafo 4, la Resolución 2.6 es mucho más explícita que la Convención o cualquiera de sus Resoluciones lo son para ACUERDOS según el Artículo IV, Párrafo 3. La Resolución 2.6 relaciona (en el orden siguiente) las Resoluciones de la Conferencia de las Partes, acuerdos administrativos y memorandos de entendimiento. La lista es precedida de "por ejemplo", así que otras herramientas parecidas, con Alianzas de Tipo II obviamente se adecuarían (pueden de todas formas ser vistas como acuerdos administrativos). La relación proporcionada por la Resolución 2.6 tiene la intención de proponer instrumentos no legalmente vinculantes, aunque las Resoluciones podrían ser legalmente vinculantes si las Partes así lo decidieran, y los MoUs quizás, a menos que declarado lo contrario.

1.3. Acciones Coordinadas

Las Acciones Coordinadas en favor de una especie o grupos de especies en particular son establecidas por Resoluciones tomadas a cada Conferencia de las Partes (Resoluciones 3.2, 4.2, 5.1, 6.1, 7.1, 8.29) para implementar, con respecto a las especies del Apéndice, las disposiciones del Artículo II, Artículo III y Artículo VII. Esas resoluciones primariamente establecen la lista de especies que van a "*ser el sujeto de las acciones coordinadas*" en el próximo trienio. No queda evidente en el texto de la Resolución 3.2 ("*Instruye el Secretariado y el Consejo Científico a estimular y ayudar a las Partes a realizar acciones coordinadas para implementar las disposiciones de la Convención*") si también inician esta Acción pero está claro en el texto de la Resolución 4.2 ("*Recomienda que las acciones coordinadas y la preparación de los informes de revisión previstos dentro del marco de la Resolución 3.2 sean realizadas para las especies mencionadas anteriormente durante el trienio 1995-1997*") y de las Resoluciones 5.1, 6.1, 7.1, 8.29 ("*Determina que las acciones coordinadas y la preparación de los informes de revisión previstos dentro del marco de la Resolución 3.2 sean realizados -- Endosa la recomendación ... que las actividades ... tengan continuidad*"). Por lo tanto, las Acciones Coordinadas existen tan pronto como la Resolución sea promulgada. Sin embargo, las Resoluciones que las establecen son colectivas y necesitan ser renovadas a cada Conferencia de las Partes.

El contenido de las Acciones Coordinadas, que expresan las medidas de conservación obligatorias para todas las Partes bajo la Convención misma, es claramente explicado en detalle en el texto del Artículo III de la Convención. Queda implícito que un Plan de Acción es indispensable.

Las obligaciones de elaboración de informes de los organismos responsables de las Acciones Coordinadas son detalladas en la Resolución 3.2.

El ámbito de las Acciones Coordinadas no es impuesto, más allá del hecho de que deberían ser primariamente relacionadas con las especies del Apéndice I, y prolongarse a toda área de distribución de esas especies.

La forma tomada por las Acciones Coordinadas no está indicada en la Resolución 3.2, excepto que

por su naturaleza ("coordinadas"), constituyen alguna forma de acuerdo.

El tipo exacto de documentos legales que deberían asegurar la adopción, revisión, implementación y monitoreo del Plan de Acción tampoco está indicado, excepto por la solicitud de usar, si posible, instrumentos multilaterales y bilaterales existentes.

1.4. Acciones Cooperativas

Las Acciones Cooperativas fueron creadas por la Recomendación 5.2. La Recomendación trataba de remediar una ambigüedad creada por la Resolución 2.6, Párrafo 2 y la Resolución 3.5, Párrafo 4. Al estimular las Partes a concluir el Artículo IV, Párrafo 4, acuerdos, en general (Resolución 2.6) o en algunos casos (Resolución 3.5) como primer paso hacia un ACUERDO del Artículo IV, Párrafo 3, y luego agregar que en algunos casos esto "*puede no ser apropiado*" la Conferencia de las Partes dio a entender que ora eso era apropiado, en algunos casos, para concluir ACUERDOS según el Párrafo 3 para especies que no figuran en el Apéndice II (y efectivamente el Párrafo 3, si lo hace necesario para las especies del Apéndice II, por supuesto no lo excluye para otras especies) o que las Partes podrían alejarse de la obligación de "*esforzarse para concluir ACUERDOS*" para las especies del Apéndice II. La Recomendación 5.2 confirma esta derogación y aparentemente la expande al remover la necesidad de concluir un acuerdo del Párrafo 4, aunque se discuta que una Acción Cooperativa sea una forma de Acuerdo del Párrafo 4.

Sin embargo, la Recomendación 5.2 ha creado una nueva contradicción. Aunque la intención es permitir un instrumento en menor medida de lo que normalmente sería recomendado por la Convención para las especies del Apéndice II, sugiere en sus dos cláusulas de preámbulo que se refiere a especies en una situación de conservación desfavorable, justificando por ello la urgencia de la acción. Esta contradicción ha creado confusión con respecto a cual adición o remoción de la lista de Acciones Cooperativas se refiere.

1.5. Adhesión a acuerdos por no-Partes y Estados fuera del área de distribución.

La adhesión a los acuerdos por los estados que no son al mismo tiempo Estados del Área de Distribución y Partes de la Convención no es completamente prevista por la Convención o sus resoluciones. El caso de los Estados del Área de Distribución que no son Partes es contemplado por el Artículo V, Párrafo 2 para el Artículo IV, Párrafo 3, ACUERDOS, y por las Resoluciones 2.6 y 3.5 para el Artículo IV, Párrafo 4, acuerdos. Queda claro que la adhesión debería ser abierta a todos los Estados del Área de Distribución, siempre en el primer caso, normalmente en el segundo. Para Acciones Coordinadas, la cuestión no ha sido explícitamente suscitada o reglamentada, pero conforme pueden ser vistas como un caso especial del Artículo IV, Párrafo 4, acuerdo, las mismas reglas deberían ser aplicadas. El caso reverso, cuando las Partes no son Estados del Área de Distribución es menos evidente. Para Acciones Coordinadas, la situación es clara. Como primariamente proceden del Artículo II, párrafos 2 y 3b, destinados a todas las partes, sean ellas Estados del Área de Distribución o no, y expresen medidas de conservación que son obligatorias para todas las Partes de la Convención misma, deben darle participación a toda Parte que pueda asumir una responsabilidad de, o ejercer influencia sobre, una amenaza relevante (remoción de especies, explotación de los recursos, contaminación del aire o del agua, construcción de embalses en los ríos), además de cualquier Parte que esté en posición, por medio de instrumentos multilaterales o bilaterales (Resolución 3.2), de contribuir a la conservación o la restauración de especies en cuestión o sus hábitats. Para ACUERDOS, Artículo IV, Párrafo 3 explica la obligación de las Partes que son Estados del Área de Distribución de esforzarse para concluir los acuerdos, pero no impide la participación de cualquier otra Parte. Para Artículo IV, Párrafo 4, acuerdos, Artículo IV, Párrafo 4 estimula "Partes", sin mayores calificaciones, a tomar acción con vistas a concluir los acuerdos. En ningún caso la Convención impide cualquier Parte, o cualquiera relevante

al tema de la conservación y autorizado a firmar instrumentos internacionales, de unirse a un acuerdo. Además, el texto del Artículo IV, Párrafo 4 es tal que la Convención puede reconocer como Artículo IV, Párrafo 4, acuerdo cualquier acuerdo concluido por Partes entre ellas o con otros actores para la conservación o restauración de “*cualquier población o parte de ella geográficamente aislada de cualquier especie o grupo taxonómico inferior de animales silvestres, miembros de la cual franquean periódicamente uno o varios límites de jurisdicción nacional*” sea o no originalmente negociados bajo la Convención. Sin embargo, para ser totalmente reconocido por la Convención, dicho acuerdo debería satisfacer las obligaciones de elaboración de informes (a la Conferencia de las Partes, el Consejo Científico y el Secretariado) descrito en el Artículo VII, Párrafo 5, acápites “d” y “e”, Artículo VIII, Párrafo 5, acápites “a” y “d”, Artículo IV, Párrafo 5 y Artículo IX, Párrafo 4, acápites “b” y “h”.

2. ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXISTENTE

2.1. Artículo IV, Párrafo 3, ACUERDOS

Cuatro ACUERDOS del Artículo IV, Párrafo 3, han sido concluidos hasta ahora bajo la Convención:

El *Acuerdo sobre la Conservación de Poblaciones de Murciélagos Europeos* (EUROBATS), solicitado por la COP 1 en Octubre de 1985, fue concluido el 10 de septiembre de 1991 en Londres, y entró en vigencia el 16 de enero de 1994. Su área geográfica cubre 48 Estados del Área de Distribución en Europa. Se aplica a todas las poblaciones europeas de las 45 especies de murciélagos – migratorias o no – de ocurrencia en Europa y en los Estados no-Europeos del Área de Distribución.

El *Acuerdo para la Conservación de Aves Acuáticas de África-Eurasia* (AEWA), también solicitado por la COP 1 en octubre de 1985, tuvo conclusión el 16 de junio de 1995 en La Haya, y entró en vigor el 1 de noviembre de 1999. Su área geográfica contempla 117 Estados del Área de Distribución en África y Eurasia, inclusive el Medio Oriente, Groenlandia, y partes de Canadá, desde las fronteras más al norte de Canadá y Federación Rusa al extremo sur de África. Se aplica a “aves acuáticas migratorias”, siendo que la definición de “migratoria” es por referencia establecida por la Convención, “aves acuáticas” se definen como “especies de aves ecológicamente dependientes de los humedales durante por lo menos una parte de su ciclo anual, de zona de distribución total o parcialmente dentro del Área del Acuerdo y que figuran en el Anexo 2 del Acuerdo”. En última instancia, es por lo tanto un acuerdo de listado positivo, cuyas partes del acuerdo deciden, por medio de enmiendas al Anexo 2 del acuerdo, a cuales especies se aplica. Ningún criterio formal parece haber sido adoptado para inclusión en el Anexo 2 y el tratamiento de las aves consideradas marinas no ha sido totalmente aclarado. Presentemente, 255 especies son contempladas (172 inicialmente), inclusive especies de pelicanos, cormoranes, fragatas, aves tropicales, alcatraces, cigüeñas, flamencos, anátidas, zancudas, gaviotas, charranes y alcídeos.

El *Acuerdo sobre la Conservación de Albatroses y Petreles* (ACAP), solicitado por la COP 6 en noviembre de 1999, fue concluido el 2 de febrero de 2001 en la Ciudad del Cabo, y entró en vigor el 1 de febrero de 2004. No es geográficamente restricto. Se aplica a cualquier especie, subespecie o población de albatroses y petreles que figuren en su Anexo 1. También es por lo tanto un acuerdo positivo con respecto a la relación de especies, pues las Partes integrantes del acuerdo deciden a través de enmiendas al Anexo 1 del acuerdo a cuales especies se aplica. Contempla actualmente 19 especies de albatroses y 7 especies de petreles, todas figurando en el Apéndice II de CMS (que relaciona solamente 12 taxones de albatroses y 6 taxones de petreles, debido a discrepancias en el tratamiento taxonómico) excepto por 1 albatros relacionado en el Apéndice I. Otro albatros del

Apéndice I, 3 albatroses del Apéndice II, y 7 petreles del Apéndice I no son contemplados, en su mayoría porque su área de distribución se restringe al Hemisferio Norte.

El *Acuerdo sobre la Conservación de Gorilas y sus Hábitats* (ACUERDO GORILA) solicitado por la COP 8 en noviembre de 2005, fue concluido el 24 de octubre de 2007 en París, y entró en vigor el 1 de junio de 2008. Su área geográfica cubre toda la zona de distribución de gorilas, más de 10 Estados del Área de Distribución, Angola, Camarones, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Nigeria, Rwanda e Uganda. Se aplica a todos los taxones de gorilas (*Gorilla beringei beringei*, *Gorilla beringei graueri*, *Gorilla gorilla gorilla*, *Gorilla gorilla diehli*, según nomenclatura de Wilson & Reeder 2005) y sus hábitats. Todas figuran en el Apéndice I de CMS.

Todos los cuatro acuerdos declaran explícitamente a través de una cláusula en el cuerpo del acuerdo, que constituyen el Artículo IV, Párrafo 3, ACUERDOS:

EUROBATS: “Este Acuerdo es un ACUERDO dentro del significado del Párrafo 3 del Artículo IV de la Convención”.

AEWA & GORILLA: “Este Acuerdo es un ACUERDO dentro del significado del Artículo IV, Párrafo 3, de la Convención.

ACAP: Este Acuerdo es un ACUERDO dentro del significado del Artículo IV (3) de la Convención.

EUROBATS tiene por objetivo solamente las especies del Apéndice II (en total conformidad con las exigencias del Artículo IV, Párrafo 3), AEWA y ACAP predominantemente se ocupan de especies del Apéndice II, pero incluyen especies del Apéndice I, además, en el caso del AEWA, especies que no figuran en los apéndices, GORILA solamente se refiere a especies del Apéndice I (enfoca que el Artículo IV, Párrafo 3 no lo requiere pero por supuesto no previene, como claramente indicado por las Resoluciones sobre la posible evolución del Artículo IV, Párrafo 4, acuerdos). EUROBATS y ACAP no incluyen especies de Acción Coordinada. AEWA incluye 5 especies de Acción Coordinada (2 parcialmente). GORILLA incluye solamente especies de Acción Coordinada (totalmente).

Todos los cuatro ACUERDOS clara y detalladamente indican dentro de las cláusulas del preámbulo su fundación en la Convención y su implementación. Además, GORILLA reconoce su status de apoyo a la Acción Coordinada.

ACAP y GORILLA satisfacen integralmente las exigencias del Artículo V, párrafos 2 y 3, en especial en el hecho de que contemplan toda la zona de distribución de las especies referidas; EUROBATS y AEWA sólo lo hacen al identificar – a veces muy artificialmente -- “poblaciones” e igualarlas a “especies”. EUROBATS podría haber evitado esta dificultad – y aún podría evitarla – al adoptar en su implementación una definición más realista de “Europa” como los límites del Consejo de los Estados Miembros de Europa, incluyendo por lo tanto la Federación Rusa en su totalidad y los países de la CEI.

La principal herramienta operacional de los cuatro ACUERDOS es un Plan de Acción, indispensable para cumplir las exigencias de la Convención en términos de contenido. Hacer el Borrador del Plan de Acción y negociar su adopción por los Estados del Área de Distribución puede ser la parte más difícil y más lenta de la preparación de ACUERDOS. AEWA y ACAP incluyen planes de acción preparados antes de la conclusión del acuerdo, agregados en la forma de apéndice e incluidos en su adopción. EUROBATS y GORILLA incluyen el esbozo de un Plan de Acción, pero dejan la preparación detallada del Plan a cargo de la Reunión de las Partes, después que entrar en vigor.

El texto que describe los principios subyacentes del Plan de Acción, expresa formas de revisar este Plan de Acción, constituye el "*mecanismo institucional apropiado*" por medio del cual el ACUERDO puede ser implementado y monitoreado, establece la manera por la cual controversias pueden ser solucionadas, es para todos los cuatro ACUERDOS, un documento legalmente vinculante; eso no está explícitamente declarado, pero queda evidente a través de la referencia al Artículo IV, Párrafo 3, y la descripción de los procesos de Firma, Ratificación, Aceptación, Aprobación y Adhesión. El texto es estándar, esencialmente idéntico en varios ACUERDOS del Artículo IV, Párrafo 3 que hayan sido concluidos, y obviamente derivados del de EUROBATS, excepto por lo observado en el párrafo siguiente.

Un "*mecanismo institucional apropiado*" ha sido considerado necesario en los cuatro ACUERDOS. En los primeros tres concluidos este "*mecanismo institucional apropiado*" es altamente formal, denso y demasiado independiente de la Convención. El texto de GORILLA y su negociación intenciona abrir una puerta hacia un mecanismo institucional más ligero, mejor integrado con la Convención, en especial a través de la cláusula "*Siempre que posible hacerlo, ... sesiones [de la Reunión de las Partes] deberían ser realizadas en conjunto con las reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes de la Convención*".

En la terminología y comunicación de CMS, todos los ACUERDOS según el Artículo IV, Párrafo 3, han sido llamados "Acuerdos" pero este término no ha sido reservado a ellos, como algunos acuerdos del Artículo IV, Párrafo 4 son designados por una etiqueta idéntica.

El tiempo entre la decisión tomada en la COP hasta proceder con la preparación de un ACUERDO según el Artículo IV, Párrafo 3 y su conclusión fue de 6 años para EUROBATS, 10 años para AEWA, 2 años para ambos ACAP y GORILLA. El tiempo que tardó para el EUROBATS es fácilmente entendido, fue el primer instrumento como tal y el único que tuvo que crear un texto jurídico, científico y técnico adecuado. El largo tiempo anormalmente necesario para la conclusión del AEWA probablemente se originó en la decisión de incluir un plan de acción detallado, y en la complejidad del contexto colateral. El tiempo de preparación y negociación de ACAP y GORILLA son típicos de lo que se debería esperar de ACUERDOS según el Artículo IV, Párrafo 3.

Una evaluación fiable de los resultados de conservación operacional de los cuatro ACUERDOS está allá del ámbito de esta revisión. No obstante, puede ser tentada una evaluación resumen basada en parte en inflexiones de tendencias de poblaciones de especies conocidas, evolución de superficie de área protegida y cambios de política.

Inflexiones de tendencia positiva – para las cuales es altamente probable que EUROBATS haya contribuido – son observadas para murciélagos. Son generalmente no registradas para aves acuáticas de África y Eurasia y para Procellariiformes (tubinares), pero es demasiado temprano para esperar un impacto de ACAP.

Para áreas protegidas, EUROBATS ha operado en un contexto de pocas tradiciones, especialmente para áreas claves de búsqueda de alimento, y se puede demostrar, por medio de varias decisiones, que ha contribuido conjuntamente con la Convención de Berna y la Directiva Hábitat de la UE, hacia un incremento substancial en la superficie de áreas dedicadas para la conservación integrada de murciélagos. Quizás esté eso menos claro hasta ahora en el caso del AEWA que ha tenido dificultades de extensión hacia África, Natura 2000 y las Redes Esmeralda, uno de sus principales objetivos. Nuevos instrumentos recientemente establecidos con respecto a su implementación pueden sin embargo mejorar la situación. Es prematuro evaluar el potencial de ACAP en este sentido especialmente en vista de la dificultad de establecer áreas protegidas en los mares abiertos.

Todos los tres primeros ACUERDOS han contribuido para cambios políticos. EUROBATS ha contribuido para hacer de CMS uno de los instrumentos que han impulsado los murciélagos hacia la delantera de la conservación europea. Es especialmente digno de atención el amplio Plan de Manejo y Conservación, y su Bat Night Europea, una herramienta de concienciación que ha tenido enorme éxito con el público, los medios, las instituciones científicas, OGNs y autoridades gubernamentales. Los Planes de Acción de AEWA también han destacado temas claves en la conservación del hábitat y de especies, y hasta más prominentemente, en cuidado y aprovechamiento de las actividades humanas de todos los tipos. ACAP ha sido un motor de la concienciación e investigación acerca de varias amenazas serias a las aves acuáticas, como la captura incidental y especies invasoras. Especialmente y lo más importante ha contribuido para enfocar la investigación y ha facilitado la adopción de medidas de mitigación de la captura incidental de aves acuáticas por varias organizaciones de manejo de pesquerías regionales.

Es por supuesto demasiado temprano para evaluar los resultados de GORILLA con respecto a esos tres parámetros, pero la adecuación del plan de acción esbozado a las amenazas enfrentadas por las poblaciones de simios, y el entusiasmo con lo cual la negociación del ACUERDO fue conducida por los Estados de la Zona de Distribución, en sí una fuerte señal política, causan grandes expectativas.

2.2. Artículo IV, Párrafo 4, acuerdos

Dieciocho acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4 han sido concluidos hasta el momento bajo la Convención:

El *Acuerdo sobre la Conservación de Focas en el Mar de Wadden* fue concluido el 16 de octubre de 1990 y pasó a vigorar el 1 de octubre de 1991. Su área geográfica es la indicada en el título además de la especie referida.

El *Acuerdo sobre la Conservación de Pequeños Cetáceos del Mar Báltico, Nordeste Atlántico, Mar del Norte y Mar de Irlanda* (ASCOBANS) fue concluido el 13 de septiembre de 1991 y pasó a vigorar el 29 de marzo de 1994. Su área geográfica incluyó en el inicio los Mares Báltico y del Norte (el instrumento era originalmente conocido como “Acuerdo sobre la Conservación de Pequeños Cetáceos de los Mares Báltico y del Norte”); en la cuarta Reunión de las Partes, realizada en Esbjerg, Dinamarca en agosto de 2003, se acordó extender el área original más hacia oeste para cubrir partes del Atlántico Norte e incorporar aguas contiguas a Irlanda, Portugal y España (y se adoptó el nuevo nombre “Acuerdo sobre la Conservación de Pequeños Cetáceos del Mar Báltico, Nordeste del Atlántico, Mar del Norte y Mar de Irlanda”); la enmienda pasó a vigorar el 3 de febrero de 2008. ASCOBANS contempla todas las especies de ballenas dentadas (*Odontoceti*) en el área del Acuerdo, excepto los Cachalotes (*Physeter macrocephalus*).

El *Acuerdo sobre la Conservación de Cetáceos del Mar Negro, Mar Mediterráneo y Área del Atlántico Contiguo* (ACCOBAMS) fue concluido el 24 de noviembre de 1996 y entró en vigor el 1 de junio de 2001. Su área geográfica incluye todas las aguas marítimas del Mar Negro y Mediterráneo y sus golfos y mares, y las aguas internas conectadas o interconectadas a esas aguas marítimas, y el área del Atlántico contigua al Mar Mediterráneo, a oeste de la línea que une los faros de Cabo de San Vicente (Portugal) y de Casablanca (Marruecos). Se aplica a todos los cetáceos que tengan un área de distribución total o parcialmente ubicadas dentro del área del Acuerdo o que accidental u ocasionalmente frecuenten el área del Acuerdo. “Estados del Área de Distribución”, a los cuales firma y adhesión son aparentemente restrictos, se definen como cualquier Estado que ejercite soberanía y/o jurisdicción sobre cualquier parte del área de distribución de una población de cetáceos contemplada por el Acuerdo, o un Estado o embarcaciones de bandera involucradas en actividades en el área del Acuerdo que puedan afectar la

conservación de cetáceos.

El *Memorando de Entendimiento con respecto a las Medidas de Conservación del Zarapito Fino (Numenius tenuirostris)* fue concluido el 10 de septiembre de 1994 y pasó a vigorar inmediatamente. Su área geográfica es la zona de distribución de la especie.

El revisto *Memorando de Entendimiento acerca de las Medidas de Conservación para la Grulla Siberiana (Grus leucogeranus)* fue concluido el 13 de diciembre de 1998 y pasó a vigorar el 1 de enero de 1999. Su área geográfica es la zona de distribución de la especie. El MoU original entró en vigor en 1993.

El *Memorando de Entendimiento acerca de las Medidas de Conservación de las Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África* fue concluido el 29 de mayo de 1999 y entró en vigor el 1 de julio de 1999. Su área geográfica es la indicada en el título, además de algunas islas y aguas europeas; las especies referidas son las indicadas en el título.

El *Memorando de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de la Población Centro Europea de la Avutarda Común Euroasiática (Otis tarda)* fue concluido el 27 de junio de 2000 y entró en vigor el 1 de junio de 2001. Su área geográfica es la zona de distribución de la población.

El *Memorando de Entendimiento sobre la Conservación y Manejo de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico y Sudeste Asiático (IOSEA)* fue concluido el 23 de junio de 2001 y entró en vigor el 1 de septiembre de 2001. Su área geográfica es la indicada en el título, además de las especies en cuestión.

El *Memorando de Entendimiento acerca de la Conservación y Restauración del Ciervo de Bujara (Cervus elaphus bactrianus)* fue concluido el 16 de mayo de 2002 y entró en vigor inmediatamente. Su área geográfica es la zona de distribución de la subespecie (la especie pasa actualmente por reevaluaciones taxonómicas).

El *Memorando de Entendimiento acerca de las Medidas de Conservación para el Carricerín Cejudo (Acrocephalus paludicola)* fue concluido el 30 de abril de 2003 y entró en vigor inmediatamente. Su área geográfica es la zona de distribución de la especie.

El *Memorando de Entendimiento acerca de la Conservación, Restauración y Uso Sostenible del Antílope Saiga (Saiga tatarica tatarica)* fue concluido el 3 de noviembre de 2005 y entró en vigor el 24 de septiembre de 2006. Su área geográfica es la zona de distribución de la subespecie.

El *Memorando de Entendimiento acerca de las Medidas de Conservación de las Poblaciones de África Occidental del Elefante Africano (Loxodonta africana)* fue concluido el 22 de noviembre de 2005 y entró en vigor inmediatamente. Su área geográfica es la zona de distribución de las poblaciones.

El *Memorando de Entendimiento para la Conservación de los Cetáceos y sus Hábitats en la Región de las Islas del Pacífico* fue concluido el 15 de septiembre de 2006 y entró en vigor inmediatamente. Su área geográfica es la indicada en el título, además de las especies referidas.

El *Memorando de Entendimiento acerca de las Medidas de Conservación para el Cauquén Colorado (Chloephaga rubidiceps)* fue concluido el 21 de noviembre de 2006 y pasó a vigorar inmediatamente. Su área geográfica es la zona de distribución de las poblaciones continentales de la especie.

El *Memorando de Entendimiento sobre la Conservación de las Especies de Aves de Pastizales Migratorias del Cono Sur de América del Sur y sus Hábitats* fue concluido el 26 de agosto de 2007 y pasó a vigorar inmediatamente. Su área geográfica es la indicada en el título. Se aplica a un zarapito de campiña, *Numenius borealis*, del Apéndice I y a 10 aves paserinas de campiña, 7 de las cuales en el Apéndice I y 3 en el Apéndice II de CMS.

El *Memorando de Entendimiento acerca de las Medidas de Conservación para las Poblaciones el Atlántico Oriental de la Foca Monje del Mediterráneo (Monachus monachus)* fue concluido el 18 de octubre de 2007 y entró en vigor inmediatamente. Su área geográfica es la zona de distribución de las poblaciones.

El *Memorando de Entendimiento sobre la Conservación de Dugongos (Dugong dugon) y sus Hábitats por toda su Zona de Distribución* fue concluido el 31 de octubre de 2007 y pasó a vigorar inmediatamente. Su área geográfica es la zona de distribución de la especie.

El *Memorando de Entendimiento acerca de la Conservación del Manatí y Pequeños Cetáceos de África Occidental y Macaronesia* fue concluido el 3 de octubre de 2008 y entró en vigor inmediatamente. Su área geográfica es la indicada en el título, además de las especies referidas.

De esos dieciocho acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4, concluidos antes de 15 de octubre de 2008, quince explícitamente declaran, a través de una cláusula insertada en el cuerpo del acuerdo, que se constituyen como acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4 (por ej. Focas del Mar de Wadden: “Este Acuerdo deberá ser considerado un acuerdo según definido en el Artículo IV Párrafo 4 de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres firmada en Bonn el 23 de junio de 1979” o Aves de Pastizales “Este Memorando de Entendimiento es un acuerdo bajo el Artículo IV, Párrafo 4, de CMS”). Dos acuerdos lo indican solamente por medio de las cláusulas de preámbulo (Avutarda Común: “RECORDANDO que el Artículo IV.4 de [CMS] estimula a las Partes a concluir Acuerdos – inclusive acuerdos administrativos no vinculantes como éste...”; Cauquén Colorado: “Considerando similarmente el Artículo IV Párrafo 4 de la Convención que invita a las Partes a firmar acuerdos”). Uno no lo menciona (Zarapito Fino).

Nueve acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4, se destinan a especies del Apéndice I, cinco a especies del Apéndice II, cuatro incluyen ambas especies del Apéndice I y Apéndice II; algunos indican que pueden extenderse a especies que no figuran en los apéndices. Los nueve acuerdos que se destinan exclusivamente a las especies del Apéndice I son todos acuerdos de una especie o grupos de especie que se refieren a especies de Acción Coordinada, los cuatro acuerdos que incluyen ambas especies del Apéndice I y especies del Apéndice II son acuerdos de base geográfica; uno de ellos (ACCOBAMS) incluye especies de Acción Coordinada.

La mayoría de los acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4, claramente indican, dentro de las cláusulas de preámbulo, su fundación en la Convención y su implementación. Para algunos pocos (por ej. Antílope de Saiga, Elefante de África Occidental), el vínculo es poco claro, con referencias a CBD o CITES a veces un poco más prominentes. Algunos de los acuerdos (por ej. Carricerín Cejudo, Foca Monje del Mediterráneo, Cauquén Colorado) claramente indican su realización en apoyo de una Acción Coordinada, y más generalmente, son especialmente buenos entre los instrumentos menos formales por detallar el vínculo con la implementación de CMS.

Aunque ASCOBANS y ACCOBAMS tengan estructuras tan formales y complejas como las de los ACUERDOS según Artículo IV, Párrafo 3, ellos correctamente se identificaron como acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4, pues en la mayoría de los casos no pueden ser vistos como cumplidores de las exigencias del Artículo V, Párrafo 2, ya que no contemplan en la integridad el

rango de especies referidas, y el expediente de identificación de “poblaciones” y equiparación de ellas a “especies” habría sido en su caso de difícil uso.

La principal herramienta operacional de los dieciocho acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4, es un Plan de Acción, completamente equivalente a ACUERDOS según Artículo IV, Párrafo 3, una herramienta indispensable si el instrumento causar impacto de conservación. La mayoría de los instrumentos incluyen el esbozo de un Plan de Acción, pero dejan a los signatarios la preparación del Plan detallado, después de la conclusión o la entrada en vigor.

El texto que abarca los principios subyacentes del Plan de Acción expresa formas de revisar el Plan de Acción y constituye el "*mecanismo institucional apropiado*" por medio del cual el acuerdo puede ser implementado y monitoreado, establece la manera en la cual controversias van a ser solucionadas, y para tres de los dieciocho acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4, es deduciblemente - aunque no explícitamente - un documento legalmente vinculante, para los otros quince es explícitamente o presumiblemente un documento no-vinculante. Las Focas del Mar de Wadden, ASCOBANS y ACCOBAMS, aunque explícitamente declaren ser acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4, y no declaren ser legalmente vinculantes, tienen una estructura y procedimientos de Firma, Ratificación, Aceptación, Aprobación y Adhesión esencialmente idénticos a aquellos de los ACUERDOS según el Artículo IV, Párrafo 3, y de igual manera fueron creados para ser “tratados internacionales” con el status de un instrumento legalmente vinculante. De los otros quince acuerdos, diez explícitamente declaran ser instrumentos no-vinculantes, sea por una cláusula operacional (Foca Monje, Dugongo, Aves de Pastizales), o por una cláusula de preámbulo (Bujara, Saiga) o por ambas (Avutarda Común, Carricerín Cejudo, Elefante de África Occidental, Cetáceos de las Islas del Pacífico, Manatíes y Cetáceos de África Occidental y Macaronesia). Un acuerdo (IOSEA) al incluir la cláusula “*Cuando apropiado, los Estados Signatarios deben considerar enmiendas a este Memorando de Entendimiento para que sea legalmente vinculante*” implícitamente aclara que no lo es en el presente. Los últimos cuatro acuerdos no contienen dicha declaración pero su estructura sugiere que la intención es de no ser legalmente vinculantes. Sin embargo, son Memorandos de Entendimiento y algunas fuentes legales claman que Memorandos de Entendimiento son legalmente vinculantes si no contienen ninguna cláusula contraria. Todas las cuatro especies referidas de la Acción Coordinada, para las cuales son solicitadas acciones bajo la Convención misma, y una (Cauquén Colorado) se refiere, el las cláusulas de preámbulo, solamente a compromisos legalmente vinculantes, artículos de la Convención o del Protocolo Regional.

Un "*mecanismo institucional apropiado*" ha sido considerado necesario en todos los acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4, y elaborados bajo el modelo de ACUERDOS según Artículo IV, Párrafo 3. Sin embargo, este mecanismo ha sido normalmente mantenido menos voluminoso y menos independiente de la Convención, aunque ASCOBANS y ACCOBAMS (pero no Focas del Mar de Wadden), tienen mecanismos muy parecidos a aquellos de los ACUERDOS según Artículo IV, Párrafo 3, y algunos de los otros acuerdos los enfocan.

En la terminología y comunicación de CMS, tres de los acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4, son llamados “Acuerdos”, y no claramente diferenciados de ACUERDOS según Artículo IV, Párrafo 3. Los otros quince acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4, son llamados Memorandos de Entendimiento.

El lapso de tiempo entre la decisión por la COP para proceder con la preparación de un acuerdo según Artículo IV, Párrafo 4, y su conclusión, ha sido en promedio menor que para ACUERDOS según Artículo IV, Párrafo 3. Sin embargo, existen excepciones.

2.3. Acciones Coordinadas

Las Resoluciones que establecen la lista de especies “*a ser objeto de las acciones coordinadas*” en el próximo trienio han relacionado un total de 43 especies o grupos de especies. De esas, 10 han sido incluidas en dos Acciones Coordinadas administrativamente estructuradas, complejas, geográficamente basadas, de zona de distribución integral, y de múltiples especies:

La *Acción Coordinada sobre los Antílopes Sahelosaharianos* fue establecida por la Conferencia de las Partes en su Cuarta Reunión (Nairobi, 7-11 Junio 1994) a través de la RECOMENDACIÓN 4.5 – ACCIÓN COORDINADA PARA SEIS ESPECIES DE UNGULATOS SAHELOSAHARIANOS DEL APÉNDICE I: *Addax nasomaculatus*, *Oryx dammah*, *Gazella dama*, *Gazella leptoceros*, *Gazella cuvieri*, *Gazella dorcas*. Su ámbito geográfico se refiere a las zonas áridas y semiáridas del Sahara y Sahel y sus hábitats enclavados en las costas y sierras. Se refiere a 6 especies de Acción Coordinada, Orix de Cuernos de Cimitarra (*Oryx dammah*), Addax (*Addax nasomaculatus*), Gacela Dama (*Gazella dama*), Gacela de Aostas Delgadas, (*Gazella leptoceros*), Gacela de Cuvier (*Gazella cuvieri*) y Gacela Dorcas, (*Gazella dorcas*). Puede ser fácilmente ampliado para contemplar otros componentes de la fauna regional, que figure en el Apéndice II o que no figure en los apéndices.

La *Acción Coordinada de Zonas Áridas de Eurasia Central* fue establecida por la Conferencia de las Partes en su Octava Reunión (Nairobi, 20-25 noviembre 2005) a través de la RECOMENDACIÓN 8.23 – MAMÍFEROS DE ZONAS ÁRIDAS DE EURASIA CENTRAL. Su ámbito geográfico abarca las zonas semiáridas y áridas de Eurasia y sus hábitats costeros y de sierras enclavadas. Se refiere a 4 especies de Acción Coordinada, el Leopardo de las Nieves (*Uncia uncia*), el Camello Bactriano (*Camelus bactrianus*), el Yak (*Bos grunniens*), el Ciervo de Bujara (*Cervus elaphus bactrianus*), pero también explícitamente a varias especies del Apéndice II (*Equus hemionus* (s.l.), *Gazella gazella*, *Gazella subgutturosa*, *Procapra gutturosa*, *Saiga tatarica*) y más allá, toda la megafauna, listada o no, migratoria o no.

Otras 20 especies de Acción Coordinada han sido objeto de *Acciones Coordinadas de especie única* (o grupo-especie) administrativamente estructuradas. Son ellas: Gorila (*Gorilla spp.*), Huemul (*Hippocamelus bisulcus*), Foca del Mediterráneo (*Monachus monachus*), Chungungo (*Lontra felina*), Delfín Franciscana de La Plata (*Pontoporia blainvillei*), La Espátula Menor (*Platalea minor*), Parina Grande (*Phoenicopterus andinus*), Parina Chica (*Phoenicopterus jamesi*), Ánsar Careto Chico (*Anser erythropus*), Cauquén Colorado (*Chloephaga rubidiceps*), Porrón Pardo (*Aythya nyroca*), Malvasía Cabeciblanca (*Oxyura leucocephala*), Grulla Siberiana (*Grus leucogeranus*), Avutarda Común (*Otis tarda*), Hubara (*Chlamydotis undulata*), Zarapito Fino (*Numenius tenuirostris*), Correlimos Cuchareta (*Eurynorhynchus pygmeus*), Gaviotín Crestado Chino (*Sterna bernsteini*), Carricerín Cejudo (*Acrocephalus paludicola*) y Tortugas Marinas (Dermochelyidae: *Dermochelys coriacea*; Cheloniidae: *Chelonia mydas*, *Eretmochelys imbricata*, *Natator depressus*, *Caretta caretta*, *Lepidochelys olivacea*, *Lepidochelys kempii*). Varias de esas han sido parcial o totalmente contempladas por acuerdos de especie única, según Artículo IV, Párrafo 4, o en el caso de *Gorilla spp.*, por un ACUERDO según Artículo IV, Párrafo 3.

Dos especies, el Cernícalo Primilla (*Falco naumanni*) y la Polluela Especulada (*Sarothrura ayresii*), no han sido sujeto de Acciones Coordinadas administrativamente estructuradas pero se encuentran incorporadas en acuerdos de varias especies, existentes o en negociación, en el marco del cual las exigencias de la Acción Coordinada pueden presumiblemente ser cumplidas.

Once especies todavía no figuran como objeto de Acciones Coordinadas administrativamente estructuradas que reportan a la CMS. Son ellas la Nutria de Agua Dulce (*Lontra provocax*), el Pingüino de Humboldt (*Spheniscus humboldti*) y la Golondrina Azul (*Hirundo atrocaerulea*), puestas en la lista en 1999, la Rorcual Común (*Balaenoptera physalus*), la Ballena Sei

(*Balaenoptera borealis*), el Cachalote (*Physeter macrocephalus*), la Ballena Franca Austral (*Eubalaena australis*), la Ballena Azul (*Balaenoptera musculus*) y la Ballena Jorobada (*Megaptera novaeangliae*), puestas en la lista en 2002, el Pardela Balear (*Puffinus mauretanicus*) y el Playero Rojizo (*Calidris canutus rufa*), puestos en la lista en 2005; para las últimas dos especies, es demasiado temprano para el inicio de los informes y existe un Plan de Acción para el *Puffinus mauretanicus*.

La principal herramienta operacional de las veinte y dos Acciones Coordinadas administrativamente estructuradas que reportan a la CMS es un Plan de Acción, equivalente al de ACUERDOS según Artículo IV, Párrafo 3, discutido con los Estados del Área de Distribución y otras partes interesadas, formalmente adoptado por los Estados del Área de Distribución y endosado por la Conferencia de las Partes.

El texto que abarca los principios subyacentes del Plan de Acción y establece los medios para su implementación y monitoreo ha sido totalmente dejado para Resoluciones, Recomendaciones y Endosos de la Conferencia de las Partes, emitido con base en las recomendaciones y endosos del Consejo Científico (las dos Acciones Coordinadas de múltiples especies de base geográfica y área de distribución integral y doce Acciones Coordinadas de especie única o grupo de especie), o ha incluido un acuerdo según Artículo IV, Párrafo 4, (siete Acciones Coordinadas de especie única o grupo de especie, Foca del Mediterráneo, Cauquén Colorado, Grulla Siberiana, Avutarda común, Zarapito Fino, Carricerín Cejudo y Tortugas Marinas), raramente un ACUERDO según Artículo IV, Párrafo 3, (una Acción Coordinada de grupo de especie, sobre Gorilas). Ya que las Acciones Coordinadas se refieren primariamente a especies del Apéndice I, muchos de los compromisos contenidos en el Plan de Acción provienen de obligaciones legalmente vinculantes impuestas por la Convención misma, otros compromisos reflejan “la intención del consejo administrativo de un acuerdo internacional” (PNUMA, División de Legislación y Convenciones Ambientales, 2008) según expresado, en especial, a través de las Resoluciones y Recomendaciones de la Conferencia de las Partes.

El "*mecanismo institucional apropiado* " para pilotar las Acciones Coordinadas administrativamente estructuradas que reportan a la CMS ha sido proporcionado por el Consejo Científico de CMS, en la forma de un Consejero de Autoridades Encargadas y un Grupo de Trabajo Ad Hoc, formado por Consejeros nombrados por los Estados del Área de Distribución, otros Consejeros interesados y expertos externos invitados, con el apoyo del Secretariado. En la mayoría de los casos el "*mecanismo institucional apropiado* " ha sido en parte proporcionado por instituciones u ONGs contratadas. Este mecanismo institucional jamás ha sido voluminoso y siempre completamente integrado en la Convención.

En la terminología y comunicación de CMS, las Acciones Coordinadas tienen una cobertura poco clara. En los documentos del Consejo Científico y de la Conferencia de las Partes, se llaman Acciones Coordinadas hasta el establecimiento de una herramienta jurídica para la implementación o monitoreo del Plan de Acción. A partir de entonces, son en su mayoría conocidos por el nombre de aquella herramienta, en general un MoU. En la comunicación externa (por ej. listas de actividades con respecto a especies), frecuentemente no son mencionados, o llamados “plan de acción” (por Ej. “antílopes”), una vez más hasta que una herramienta jurídica para la implementación y monitoreo del Plan de Acción sea establecida. Han sido por lo tanto siempre conocidos por el nombre de aquella herramienta, generalmente un MoU.

No hay retraso entre la decisión tomada por la COP para proceder con una Acción Coordinada y su inicio. Efectivamente, las Acciones Coordinadas existen tan pronto sea promulgada la Resolución colectiva listando las especies referidas. Sin embargo, el establecimiento de algunos casos de Acciones Coordinadas administrativamente estructuradas ha tardado un cierto tiempo. Actualmente,

este retraso es normalmente muy breve.

2.4. Acciones Cooperativas

Las Recomendaciones 5.2, 6.2, 7.1 y 8.28 que establecen la lista de especies para “*ser el sujeto de las acciones cooperativas*” en el próximo trienio han listado un total de 56 especies o grupos de especies (18 esturiones, 1 tiburón, 4 aves terrestres, 2 aves acuáticas, 9 aves marinas o grupos de aves marinas, 14 pequeños cetáceos, el Dugongo, el Elefante Africano, 3 grandes mamíferos de zonas áridas de Eurasia, 3 murciélagos). De ellas, 3 (los 3 grandes mamíferos de zonas áridas) fueron listados solamente para facilitar su inclusión en la Acción Coordinada de Zonas Áridas, y han sido efectivamente incorporados. De las 53 especies o grupos de especies restantes, 15 (9 aves marinas o grupos de aves marinas, el Tiburón Ballena, el Dugongo, un pequeño cetáceo y tres aves terrestres suramericanas) fueron removidos de la lista porque habían sido transformados en objeto o habían sido incorporados a un acuerdo existente o planificado según el Artículo IV, Párrafo 3 (9 especies y grupos de especie) o según el Artículo IV, Párrafo 4 (6 especies). Para las 38 especies restantes, ninguna acción administrativamente estructurada parece estar en marcha, excepto por los acuerdos en consideración. Por lo tanto, parece que la lista de Acción Cooperativa ha sido usada como una lista de espera para el establecimiento de acuerdos, en contradicción a la intención original de la Recomendación 5.2.

3. DIRECTIVAS PARA LA POLÍTICA REVISADA

3. 1. Nomenclatura de los instrumentos

El objetivo único y exclusivo y la razón de ser de la Convención son la conservación, restauración y promoción del patrimonio natural. Para tener éxito, la Convención y sus instrumentos necesitan del apoyo público, para el cual la visibilidad, claridad y apelo emocional son esenciales. El vocabulario utilizado por la Convención para identificar sus instrumentos no es por consiguiente un asunto trivial. Por la práctica hasta el momento, existe probablemente demasiado énfasis sobre las herramientas administrativas o jurídicas que apuntalan los esfuerzos de la Convención más bien que los esfuerzos mismos.

Para los ACUERDOS según Artículo IV, Párrafo 3, no es deseable abandonar la denominación de “ACUERDO”, a pesar de su naturaleza muy genérica cuando escrito en minúsculas, porque es prescrito por la Convención misma.

Llamar los acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4, de MOUs es probablemente inoportuno. Efectivamente:

- crea confusión entre el instrumento operacional, acuerdo según el Artículo IV, Párrafo 4, con la herramienta jurídica o una de las herramientas jurídicas elegidas para su implementación.
- el Memorando de Entendimiento es un término muy general que no denota o connota CMS, conservación de especies, o acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4.
- CMS misma concluye varios MoUs (por ejemplo con otras Convenciones, ONGs, etc.) que no son acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4.
- En cambio, conforme indicado por la Resolución 2.6 y subsiguientes desarrollos existen muchas otras herramientas que podrían ser usadas para implementar un acuerdo según Artículo IV, Párrafo 4, y para los más complejos, podrían ser previstas varias herramientas.

Para disipar la impresión, todavía persistente en algunas partes, que la CMS es una convención que produce normalmente otros documentos legales (ACUERDOS, MoUs), son necesarios nombres

para los acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4, (menos administrativos que esa frase misma) que mejor describan la que sería la herramienta más frecuente de la Convención. Cuando los acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4, se concluyen en el marco de una Acción Coordinada primariamente referidos a especies del Apéndice I, no existe la necesidad de abandonar la marca “Acción Coordinada” que fuertemente connota acción de conservación concreta. Cuando acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4, primariamente se refieren a especies del Apéndice 2, podrían quizás ser llamados “Iniciativas”, una expresión ampliamente utilizada que tiene un alto nivel de reconocimiento en el campo de la conservación de especies (Iniciativa sobre Grandes Carnívoros, Iniciativa sobre Grandes Herbívoros, etc.).

Finalmente, es esencial que un eslabón entre la Convención y sus herramientas operacionales permanezcan evidentes. En el presente, este eslabón no es siempre muy visible para la comunidad conservacionista, el público o los tomadores de decisión, lo que es perjudicial para la imagen de la Convención, y quita la coherencia de la Convención y de sus instrumentos. El acrónimo “CMS” debería permanecer presente en el título de todos los instrumentos (como “*Acuerdo de CMS sobre ...*” o “*... Acuerdo de CMS*”).

Instrumentos operacionales permanentes podrían por lo tanto ser racionalizados en tres:

ACUERDOS CMS, primariamente orientados hacia especies del Apéndice II, cumpliendo completamente todas las exigencias del Artículo V, implementados a través de un Plan de Acción y un acuerdo internacional legalmente vinculante como descrito por el Artículo IV, Párrafo 3 y Artículo V.

ACCIONES COORDINADAS CMS, primariamente orientadas hacia la conservación de especies del Apéndice I, implementadas a través de un Plan de Acción y un acuerdo legalmente vinculante (un Protocolo o un MoU legalmente vinculante podrían ser herramientas apropiadas) o no-legalmente vinculante (un MoU no-legalmente vinculante, un acuerdo administrativo, una Resolución o una Recomendación pueden ser adecuadas).

INICIATIVAS CMS, primariamente orientadas hacia especies migratorias que no figuren en los apéndices, del Apéndice II, de Acción no Coordinada del Apéndice I, implementadas a través de un Plan de Acción y de un acuerdo no legalmente vinculante (Resolución, MoU o Acuerdo Administrativo como la Alianza Tipo II).

Aunque las Acciones Coordinadas existan tan pronto se promulgue la Resolución colectiva donde figuran las especies referidas, mejor sustancia y visibilidad serían dadas a Acciones Coordinadas administrativamente estructuradas al basarlas en Recomendaciones específicas, o mejor, Resoluciones, con contenido parecido al de las Recomendaciones 4.5 sobre Ungulatos Saheloharianos y 8.23 sobre Mamíferos de Zonas Áridas, más que meramente en Resoluciones colectivas que necesitan renovación a cada Conferencia de las Partes. Las Resoluciones colectivas necesitarían solamente de listar las especies para las cuales no existan todavía Acciones Coordinadas administrativamente estructuradas.

En este esquema, Acciones Cooperativas probablemente serían mejor redefinidas como un instrumento pasajero, aplicable a especies del Apéndice II que tengan status particularmente desfavorable, estimulando a las Partes a tomar acción mientras esté siendo preparado un acuerdo según el Artículo IV, Párrafo 3 o 4. Eso esencialmente alinearía la definición con lo que se ha vuelto la práctica, y levantaría la ambigüedad sobre el significado simbólico del listado de la Acción Cooperativa.

3.2 Especies del Apéndice I, Apéndice II y que no figuren en Apéndices en acuerdos de especies múltiples

INITIATIVAS CMS de especies múltiples (acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4)

Para estas, la Convención estimula explícitamente la inclusión de especies de todas las tres categorías. Sin embargo, si las especies del Apéndice I se encuentran incluidas, los compromisos de conservación a su favor pueden ser impuestos por la Convención y por lo tanto ser legalmente vinculantes. Como el acuerdo es un instrumento generalmente no legalmente vinculante, eso debería estar observado en su texto. Para estas especies del Apéndice I Planes de Acción de Especie Única deberían ser adjuntados al acuerdo, o redactados en el borrador como parte de su implementación. Además, si las especies del Apéndice I de la Acción Coordinada son incluidas, las obligaciones particulares de elaborar informes a la Conferencia de las Partes, el Consejo Científico y el Secretariado de la Convención adjuntadas a ellos deberían ser asumidas por el acuerdo.

ACUERDOS CMS de especies múltiples (ACUERDOS según Artículo IV, Párrafo 3)

Aunque la Convención solamente requiera que las Partes "se esfuercen para concluir los ACUERDOS " para las especies del Apéndice II, no excluyen su establecimiento para otras especies. Ha sido práctica de la Convención, desde la redacción de sus primeros ACUERDOS, la inclusión de todas las especies taxonómica y geográficamente asociadas a las especies del Apéndice I, especies migratorias que no figuren en Apéndices, y mismo especies no migratorias (las últimas explícitamente incluidas en el EUROBATS¹). Se trata de práctica de conservación sensata y debería ser continuada. Las obligaciones adicionales generadas cuando las especies del Apéndice I son incluidas son iguales a de los acuerdos según el Artículo IV, Párrafo 4, inclusive la necesidad de Planes de Acción Especial para Especie Única, y para las especies del Apéndice I de Acción Coordinada, las obligaciones especiales de elaboración de informes a la Conferencia de las Partes, el Consejo Científico y el Secretariado de la Convención las cuales se encuentran adjuntadas a ellos.

ACCIONES COORDINADAS DE CMS para especies múltiples

Aunque inicialmente se refiriese a especies del Apéndice I, las Acciones Coordinadas para especies múltiples debe haber un esfuerzo para incluir dentro de su ámbito especies migratorias que figuren en el Apéndice II y especies migratorias que no figuren en Apéndices, además, si relevante, especies no migratorias, al notar que constituyen un caso especial de acuerdo según Artículo IV, Párrafo 4. De esa forma, se evitará la confusa y voluminosa necesidad de crear una "Acción Cooperativa asociada" para especies del Apéndice II (cf Recomendación 8.23) y la demasiado complicada y artificial operación de agregar especies a los apéndices para que puedan ser contempladas por una Acción Coordinada o una "Acción Cooperativa asociada". En tiempo debido, sin embargo, las especies incluidas deberían, si cumplen los criterios, ser agregadas a tanto el Apéndice I como al Apéndice II, pero eso no debería ser un prerrequisito para tratarlas en el Plan de Acción, no más que lo es para acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4, y Artículo IV, Párrafo 3.

ACCIONES COORDINADAS e INITIATIVAS INDIVIDUALES DE ESPECIE ÚNICA.

Si toda la gama de Iniciativas Individuales de Especie Única o Acción Coordinada (o una que contemple un pequeño número de especies) se encuentra dentro del ámbito de un acuerdo de según

¹ EUROBATS se aplica a todas las poblaciones europeas de 45 especies de murciélagos - sean migratorias o no - de ocurrencia en Estados Europeos o no Europeos del Área de Distribución. La tercera cláusula del preámbulo del acuerdo justifica la decisión al observar que "las amenazas a los murciélagos en Estados Europeos o no europeos del Área de Distribución son comunes a especies migratorias y no migratorias y que los locales de albergue son frecuentemente compartidos entre especies migratorias y no migratorias."

Artículo IV de base amplia o Acción Coordinada (como una Iniciativa o Acuerdo de Ruta Migratoria, o una Iniciativa o Acción Coordinada de Restauración de Megafauna) contribuye para la claridad de los instrumentos de la Convención para fusionar el instrumento de especie única en uno de especies múltiples. El Plan de Acción incluido en el instrumento de especie única se transformaría automáticamente en un Plan de Acción para Especie única bajo el acuerdo según Artículo IV o la Acción Coordinada. Las obligaciones adicionales en un acuerdo según Artículo IV en el caso de inclusión de especies del Apéndice I por supuesto se aplicarían. Acciones Coordinadas o Iniciativas Individuales de Especie Única que abarcan más que un acuerdo de base geográfica (como la ACCIÓN COORDINADA para la Grulla Siberiana de CMS) no deberían ser fusionadas con ninguno de ellos, pero todos acuerdos regionales en cuestión deberían observar sus implicaciones como una obligación de prioridad en su implementación.

3.3. "Mecanismo Institucional apropiado" para implementación y monitoreo de acuerdos

Según indicado anteriormente, la Convención y sus Resoluciones no recomiendan ninguna forma particular para este "mecanismo institucional" y hasta sugiere, en el Artículo V, Párrafo 4, acápites, puede no siempre ser necesario. Sin embargo, se estableció una cultura en las etapas iniciales de la implementación de la Convención, que por lo menos para ACUERDOS según Artículo IV, Párrafo 3, un "mecanismo institucional" era necesario, debería ser administrativamente pesado y financieramente muy caro, con una MOP (Reunión de las Partes) realizada en intervalos regulares, algún tipo de Comité de Consultoría Científica, y un Secretariado completamente desarrollado. Esta cultura también veía las estructuras creadas como demasiado independientes de la Convención, al punto de hoy, algunos de los documentos producidos por ACUERDOS existentes según Artículo IV, Párrafo 3, siquiera mencionar la Convención, y uno cuyo texto repetidamente pone el aberrante PNUMA/AEWA en vez del obvio PNUMA/CMS/AEWA. A cierta medida, los mismos principios han dominado los acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4, aunque su nivel de integración en la Convención se haya deteriorado menos. Ninguna de esas tendencias se fundamentan en la Convención y son perjudiciales a la Convención de tres maneras:

- el alto costo de la administración de los acuerdos disuade a las Partes de unirse a ellos, y más aún, de crear otros, biológica y operacionalmente deseables; eso es agravado por la impresión de que este alto costo es totalmente generado por gastos generales y la conservación "suave" y que muy poco va a la conservación "dura" *in-situ*.
- la independencia de los ACUERDOS según el Artículo IV, Párrafo 3, combinada con el hábito de designar acuerdos según Artículo IV, Párrafo 4, de MOUs, un término genérico para un tratado legal o instrumento-tratado, abriga la visión, firmemente atrincherada en algunas partes, de que CMS sea solamente una convención tipo paraguas, operando estrictamente a través de la generación de nuevos instrumentos legales y sin contenido propio de acción de conservación.
- los mismos factores, y el hábito de cambiar el nombre de Acción Coordinada, que tiene una fuerte connotación de acción de conservación, para MOU, que no tiene ninguno, una vez que un documento legal bastante mundano haya sido firmado, y dejar que aquel MoU lo aleje de la Convención, no contribuye para la creación y preservación, en el público interesado, la imagen de la Convención como un instrumento de conservación efectiva.

Esas tendencias perversas deberían ser invertidas. Existen formas simples para hacerlo, como pequeños temas de semántica por un lado, y reformas bastante categóricas del proceso administrativo por el otro.

El contenido de conservación y viabilidad de instrumentos tendrá una considerable mejoría al interrumpir la confusión de esos instrumentos con las herramientas legales escogidas para implementarlos. Se propone arriba limitar los instrumentos a ACCIONES COORDINADAS, ACUERDOS, e INICIATIVAS y preceder todos esos términos por la CMS, y no cambiar las

denominaciones por caprichos de los documentos legales. Como un ejemplo, la Acción Coordinada del Antílope Saheloesahariano va a necesitar, en dado momento, de un documento legal para organizar la adopción, revisión y monitoreo del Plan de Acción. Si se vuelve conocido como el MoU del Antílope Saheloesahariano, se perderá toda su visibilidad. Al revés, debería transformarse en una Acción Coordinada de CMS para la Conservación y Restauración de la Mega fauna Saheloesahariana, formalizada por un Protocolo de N'Djamena (o Agadez, Luxor o Trípoli o lo que sea), un documento que podría ser firmado en la próxima reunión de los Estados del Área de Distribución, como las declaraciones que fueron expedidas en las dos últimas reuniones, de Djerba y de Agadir.

Podría ser alcanzada una mejor integración de acuerdos en la Convención y una considerable reducción en los gastos administrativos al adaptar, para los nuevos acuerdos, el “mecanismo institucional” desarrollado para los primeros ACUERDOS según el Artículo IV, Párrafo 3, en tres áreas claves:

1. Sistemáticamente haciendo que el MOP del Acuerdo sea un subconjunto de la COP de la Convención, formado por los delegados de los Estados del Área de Distribución para la COP. Los delegados de las Partes que estén presentes en esas reuniones son administradores de conservación y no existe razón por que no sean competentes para ambas COP y MOP. Algunas veces algunas MOPs tendrían que ser realizadas dentro de la COP, pero eso no sería difícil (y algunos pueden desear reunirse de esa forma). Aunque fuera para aumentar en más un día extra, sería aún inmensamente más económico que realizar MOPs independientes, además de asegurar mucho más integración de acuerdos en la Convención. También facilitaría la implementación de las obligación de elaboración de informes, su monitoreo por la COP (Artículo VII, Párrafo 5, débilmente implementado en el presente), y el intercambio de informaciones y desarrollo de sinergias entre acuerdos. Los Delegados de los signatarios no-partes de Acuerdos tendrían que ser invitados a parte de la COP, pero aún para grandes acuerdos que en la práctica supondrían muy pocas personas. Además, podría estimular la adhesión a la CMS. Si es considerado estratégicamente importante ocasionalmente tener un MOP de notoriedad dentro de la zona de distribución geográfica del acuerdo, eso podría ser organizado a través de la cláusula de “reunión especial” presente en la mayoría de los acuerdos.

2. Sistemáticamente transformando el Consejo Científico de la CMS en organismo científico de asesoría de acuerdos, como ya lo es para Acciones Coordinadas. El Consejo Científico crearía, como lo hace para las Acciones Coordinadas, un Grupo de Trabajo formado por Consejero de Autoridades Encargadas, el Consejero Taxonómico referido, Consejeros nombrados por los Estados del Área de Distribución, y otros Consejeros Científicos interesados. Tendría en muchos casos que completar este grupo con expertos seleccionados, pero los gastos sin embargo serían mucho más modestos, pues no habría la necesidad de una sede, etc. Ventajas en términos de integración de acuerdos en la Convención, implementación de obligaciones de elaboración de informes, su monitoreo por el Consejo Científico (Artículo VIII, Párrafo 5, también débilmente implementado en el presente momento), intercambio de informaciones y desarrollo de sinergias entre acuerdos, serían los mismos que para la COP.

3. Sistemáticamente agregando secretariados de acuerdos y Acciones Coordinadas a una estructura existente, según **requerido** para acuerdos del Párrafo 3 y Párrafo 4 por la **Resolución 2.7**, como:

- la administración de conservación de uno de los Estados del Área de Distribución
- una Institución o ONG de conservación relevante (como se hizo para la Acción Coordinada de la Grulla Siberiana con ICF, o con la Acción Coordinada del Zarapito Fino con Birdlife International), siempre que la ONG o institución considere su participación como una

contribución a la conservación, y acuerde en trabajar a precio de coste (personal, gastos operacionales, viáticos) sin verlo como una subvención para ser invertida en otras actividades.

- el Secretariado de CMS.
- el Secretariado de un acuerdo existente.

En todos los casos esto reduciría los gastos del Secretariado a gastos con personal (en general un personal sénior y apoyo de oficina), expensas corrientes y viajes, y eliminar gastos con infraestructura. Algunas de las opciones podrían ser transitorias, modificadas a la medida que evolucione la formación de capacidades en otras opciones. Esas opciones y la flexibilidad de moverse entre ellas fueron todas solicitadas por la Resolución 2.7.

3.4. Herramientas legalmente vinculantes o no

Existe un sentimiento persistente, probablemente desde los primeros años de la implementación de la Convención, de que los acuerdos serían más efectivos si sus herramientas de implementación fueran documentos legalmente vinculantes. Sin embargo, con retrospectiva ahora disponible, es difícil substanciar aquel Artículo de fe. Si se examina en detalle los logros de por ejemplo EUROBATS y AEWA, los dos ACUERDOS según Artículo 3, Párrafo 3, con más larga historia, uno fracasa en detectar un simple caso en el cual su carácter legalmente vinculante haya sido usado. EUROBATS ha sido muy útil como referencia en declaraciones de preámbulo de varias políticas, pero a través de su estatura científica y moral, no como obligación legal. Ha grandemente contribuido para la concienciación y estimulado la investigación, pero ninguna fuerza jurídica fue necesaria para tanto. La Bat Night Europea es un éxito tremendo pero no ha sido inscrita en la legislación de ningún Estado Europeo. Sería diferente si EUROBATS o AEWA hubieran impuesto redes de áreas protegidas, con exigencias mínimas compulsorias, como la Directiva de Hábitats Europea lo hace, pero eso no ha pasado. Eso no quiere decir que herramientas legalmente vinculantes no puedan ser útiles en algunos casos, a veces hasta indispensables, pero que los resultados esperados deberían ser cuidadosamente definidos antes que se compliquen las cosas. Esos resultados esperados pueden a veces ser operacionales, a veces más simbólicos. Por lo tanto, en algunos casos la necesidad de un instrumento legalmente vinculante puede suscitar simplemente a partir de un significado político superior de tal instrumento. En el caso de Acciones Coordinadas complejas, como se refieren primariamente a las especies del Apéndice I, para que las medidas de conservación contenidas en el Plan de Acción deriven de las obligaciones legalmente vinculantes impuestas por la Convención misma, no generadas por la firma del acuerdo, un documento legalmente vinculante, claramente referido en la Convención podría ser preferible. Un **Protocolo**² sería por lo tanto más adecuado.

3.5. Financiación de Acuerdos

La Resolución 2.7 exige que *"todos los Estados del Área de Distribución que sean partes del acuerdo [Artículo IV, Párrafo 3 o Artículo IV, Párrafo 4] deberían estar preparadas para contribuir con una parte de los gastos de administración de dicho acuerdo que puedan surgir y según esté acordado por las partes del acuerdo"*. Eso debe ser cumplido por ambos tipos de acuerdos, de lo contrario los acuerdos se van a volver una carga imposible para la Convención. Además, las Partes de los acuerdos, si el procedimiento destacado anteriormente es adoptado, que van a ver sus gastos administrativos considerablemente reducidos, deberían contribuir con los proyectos pilotos de conservación "dura", con, si necesario, la ayuda de presupuesto central de la Convención, y buscarse fondos externos para aumentar esos proyectos piloto.

² Instrumento legal internacional con apéndice o estrechamente relacionado a otro acuerdo (PNUMA); normalmente denota un tratado que enmienda o suplementa un tratado existente, pero puede mantenerse solo (Ministerio del Reino Unido para las Relaciones Exteriores y con los Países de la Mancomunidad Británica - UK Foreign and Commonwealth Office).

Para Acciones Coordinadas, por el hecho de que las obligaciones son generadas directamente por la Convención misma, la responsabilidad de financiación de proyectos y búsqueda por fondos externos debería permanecer con la Convención y debería ser considerada una prioridad de la Convención. Eso debería ser verdad mientras que la Acción Coordinada no sea fusionada con el acuerdo de especies múltiples, en cada caso esta responsabilidad sería transferida para el acuerdo. Los gastos administrativos con respecto a las Acciones Coordinadas también deberían estar a cargo de la Convención, pero una vez que un documento legal haya sido generado para formalizar la adopción, revisión, implementación y monitoreo del Plan de Acción, sea MOU o Protocolo, podría ser incluida una disposición para que los signatarios compartan esos costos administrativos.

Si la Convención orienta hacia el establecimiento de instrumentos complementarios de base geográfica amplia, que ofrezcan una cobertura y perspectiva mundial para conjuntos de especies seleccionadas, deberían ser considerados incentivos para los Estados del Área de Distribución de territorio superponiendo varios instrumentos cuando se unen a más de uno de ellos. Eso excluiría la competición estéril por membresía entre instrumentos. Sería extremadamente fácil concebir y organizarlo si todos los acuerdos fueran totalmente integrados dentro de la Convención.³

4. POLÍTICA GLOBAL DE ACUERDOS PARA EL FUTURO

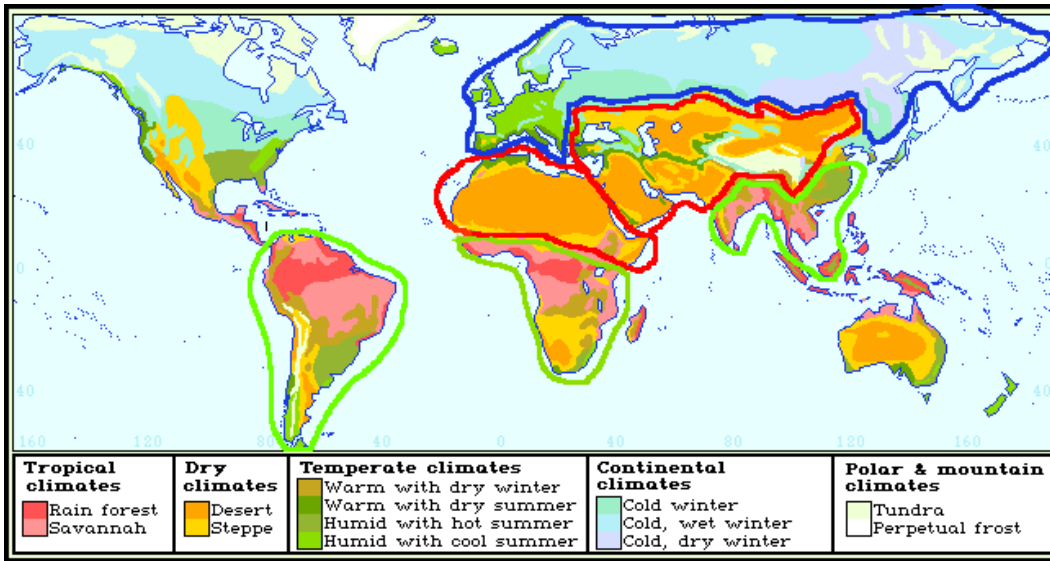
Parece que la percepción de la Convención como una herramienta efectiva de conservación, y, efectivamente, su rol real en la conservación, sería mejor servido con la ampliación hacia una red coherente de acuerdos, con los instrumentos que ya tiene establecidos en los campos en los cuales ha alcanzado o podría alcanzar una posición de liderazgo alcanzando cobertura mundial o casi totalmente mundial. Incluyen **mega faunas, aves acuáticas, aves marinas mamíferos marinos y tortugas marinas, y murciélagos**. A esos podrían ser agregados instrumentos de especies múltiples orientados hacia grupos específicos para los cuales ya han sido realizadas investigaciones y evaluaciones dentro de la Convención, como para rapaces, aves de campiña, mega peces, tiburones además de algunos pocos instrumentos de especie única. Dicha tremenda expansión, correctamente pareció irrealista para muchas partes, considerada la forma actualmente asumida por muchos acuerdos, y la carga que constituye su implementación sobre la Convención. Esta dificultad desaparecería en gran parte si las directivas propuestas anteriormente fueran seguidas, de manera que los acuerdos simplemente se transformarían en una forma para estructurar coherente y visiblemente las principales actividades de la Convención, sin generar los constantes incrementos de los gastos.

4.1. Mega faunas

La importancia estratégica de grandes mamíferos en la promoción del patrimonio natural y las razones por considerar la preservación y restauración del patrimonio mundial de mega fauna un componente esencial de una política de conservación de la naturaleza que sea más proactiva, más atractiva, más optimista, más capaz de generar entusiasmo, de alimentar sueños y de reunir apoyo, una política que “ofrece una visión alternativa para la biología de la conservación del siglo 21” está desarrollada en una nota amistosa (UNEP/CMS/Conf 9.14) Dos instrumentos ya existen, la Acción Coordinada para el Antílope Sahelossahariano y la Acción Coordinada para Zonas Áridas de Eurasia Central. Esos instrumentos podrían, como discutido en el Consejo Científico, ser extendidos de cierta manera para contemplar la totalidad de la zona árida y semiárida de Eurasia y Norte de África. Para la Acción Coordinada Sahelossahariana, eso abarcaría la inclusión del Cuerno de África. Para la AC de Zonas Áridas de Eurasia, sería necesario incluir la Península Arábiga, un área para la

³ Por ejemplo, dichos Estados del Área de Distribución podrían proporcionar una simple contribución, equivalente a la mayor contribución que tendrían que proporcionar a un simple acuerdo entre los acuerdos de los cuales participen, contribución que sería distribuida entre los acuerdos en proporción a su presupuesto total.

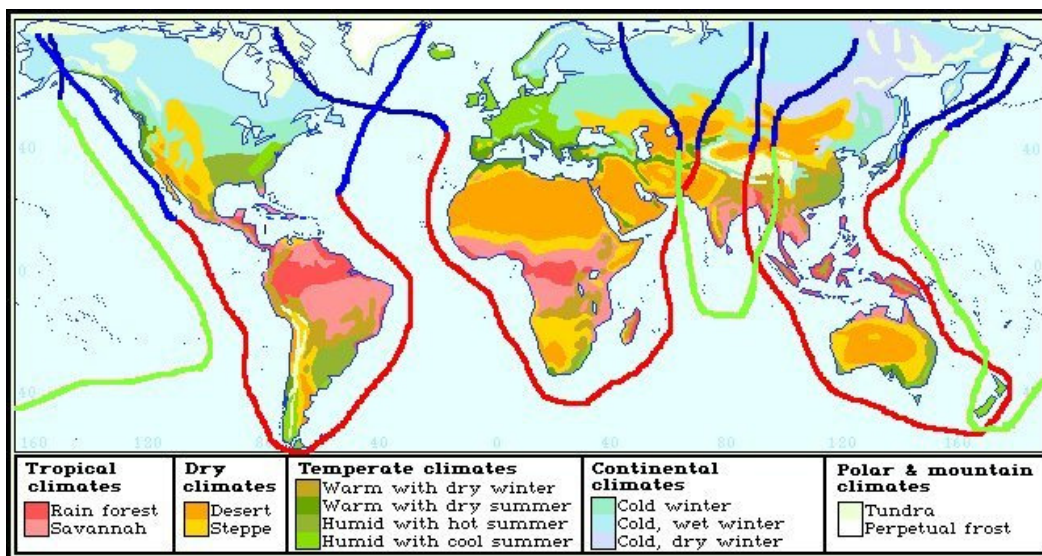
cual un acuerdo de grandes mamíferos estaba previsto por COPs anteriores. Para esas dos Acciones Coordinadas (en rojo en el mapa) podría ser agregada la Iniciativa Megafaunística del Atlántico y Norte de Europa (en azul en el mapa), que ha sido sugerida a CMS por el grupo de Iniciativa de Grandes Herbívoros; y completaría la cobertura de África-Eurasia templada y subtropical. Además, podrían ser consideradas tres otras Iniciativas (en verde en el mapa). Una Iniciativa de Mega fauna Suramericana proporcionaría un marco a nuestras actividades con el Huemul, y quizás muy apropiada, a pesar de pocas especies, porque se daría en el territorio de nuestras partes e involucraría varias especies amenazadas, una de las cuales el Venado Pampero, es la piedra angular de las especies que puede ser esencial en el cuidado y aprovechamiento de los pastizales suramericanos.



Una Iniciativa Africana Subsahariana es una opción obvia, que daría seguimiento a las propuestas ya realizadas en la 4 reunión del Conejo Científico, en mayo de 1993, de considerar los acuerdos a favor del Eland de Derby, Guepardo, Elefantes Africanos, Gorilas y Perro de Caza Africano (para dos de esas, ahora existen instrumentos). Pero esto sería quizás un campo atestado. Finalmente una Iniciativa para el Sur y Sureste Asiático podría ser una respuesta a la gran preocupación especialmente acerca de los Elefantes Asiáticos (Borneo incluso porque está entremedio de fronteras internacionales). Presentemente, sin embargo, tenemos muy pocas partes. Abrir una discusión con los países de la ASEAN acerca de dicho proyecto podría ser un enfoque interesante.

4.2. Aves acuáticas

Para aves acuáticas, un arreglo en cinco rutas migratorias, dando énfasis a cinco principales áreas invernales y fenómenos migratorios (en rojo o verde en el mapa), mientras por supuesto con una superposición en el área de influencia (en azul en el mapa), según propuesto por el secretariado en el documento presentado a la reunión del 32 Comité Permanente en noviembre de 2007 y presentado después de una revisión en la COP 9 (PNUMA/CMS/Conf 9.27), proporcionaría una cobertura mundial coherente, claramente legible, y notoria. Sería la mejor alternativa para acomodar e integrar las tradiciones de las agencias de cuidado y aprovechamiento de aves acuáticas y los hábitos de los investigadores y conservacionistas en varios campos de los estudios de migración aviar, simultáneamente a la total consideración de la existencia de acuerdos regionales propuestos o establecidos.

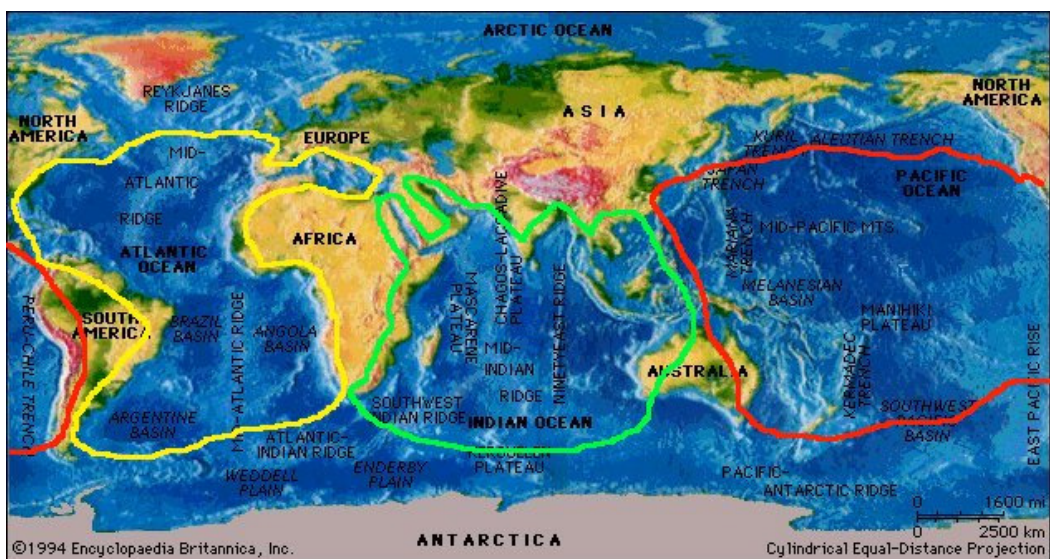


4.3. Aves marinas

Aves marinas verdaderas realizan movimientos circunglobales y transhemisféricos, y pasan la mayor parte de la vida en el mar, si no están en la estación de reproducción. Muchas se encuentran seriamente amenazadas, el porcentaje de especies con status de conservación desfavorable es mucho más alto para ellas que para el resto de las aves en general. Para las aves marinas, CMS es seguramente la mejor posibilidad como instrumento de conservación, y un acuerdo mundial simple es la opción obvia para federar esfuerzos de conservación remotos. Es la opción pionera de CMS ACAP, para la cual “el Área del Acuerdo incluye todas las áreas de tierra o agua donde habite cualquier albatros o petrel, resida de forma temporal, cruce, sobrevuele a cualquier momento en sus rutas migratorias normales”. La manera obvia adelante es ampliar la lista de cobertura de ACAP para incluir, por lo menos, todas las especies de Procellariidae y Spheniscidae amenazadas, y quizás otras familias de aves marinas.

4.4. Tortugas Marinas, Mamíferos Marinos

Para **Tortugas Marinas**, en el excelente modelo de Acción Coordinada o Iniciativa para Tortugas Marinas de CMS IOSEA (contornado en verde en el mapa), instrumentos podrían ser establecidos con rapidez para la Cuenca del Atlántico (contornado en amarillo) y la Cuenca del Pacífico (contornado en rojo). Para esos organismos marinos, una división de base oceánica, según adoptada por CMS IOSEA, hace mucho más sentido que una de base continental. La Iniciativa del Atlántico podría ser alcanzada con la extensión del “Memorando de Entendimiento con respecto a las Medidas de Conservación para Tortugas Marinas de la Costa Atlántica de África”, que contempla la Costa Atlántica Africana, algunas islas oceánicas del Atlántico y parte de Macaronesia a América del Sur Atlántica, el Caribe y el resto del sur de Europa – donde abundan partes de CMS. Para el Pacífico, dos posibilidades deberían ser consideradas. Una es un nuevo instrumento, la otra es una extensión de IOSEA sobre un instrumento Indo-Pacífico.



Para **Cetáceos** y **Sirénidos**, podría ser previsto un esquema parecido orientado con base en las cuencas, formado por supuesto a partir de instrumentos existentes, y posiblemente vinculado al esquema tortuga. A la inversa, acuerdos locales o regionales orientados con base en la línea costera, o esquemas de subcuencas regionales, con las cuencas del Océano Pacífico y Océano Atlántico divididos en norte-sur y la Cuenca del Océano Índico dividida en este-oeste (posiblemente con áreas adicionales en las aguas ártica, antárticas y aguas internas del Sureste de Asia y del Caribe), combinados con enlaces entre acuerdos, asegurados por la integración del Consejo Científico y la COP, pueden ser más adecuados para la distribución de esos grupos. Las oportunidades marinas son consideradas en detalles en el PNUMA/CMS/Conf 9.26.

4.5. Murciélagos

Con CMS EUROBATS la Convención tiene un instrumento bien establecido, efectivo y exitoso para tratar de la conservación de comunidades de murciélagos de clima templado en una base geográfica amplia, un instrumento que ubica la Convención como un actor importante en la promoción y conservación de los murciélagos. Vale la pena que este campo reciba énfasis, y el instrumento podría ser fácilmente expandido hacia toda la Zona Palaeártica. Esta sería una racionalización deseable, pues varias poblaciones de murciélagos presentan distribución continua de un extremo a otro de los límites actualmente adoptados, y la ecología de las comunidades de murciélagos de clima templado es bien uniforme. Comunidades de murciélagos tropicales suscitan problemas completamente diferentes y el mejor enfoque para la mayoría de las especies migratorias amenazadas entre los murciélagos tropicales es probablemente a través de iniciativas de tipo especie única, como ya contemplado.

4.6. Otros instrumentos de múltiples especies orientados hacia aves

En el momento, está siendo desarrollado un acuerdo para **Rapaces de África-Eurasia**, un instrumento de escala continental apropiado al estándar de distribución y ecología del grupo. Efectivamente, la intrínseca distribución continua de rapaces, vinculada a los hábitats zonales, dificulta la separación de poblaciones de una misma especie y la mayoría de las especies usa por lo menos dos de las principales áreas invernales del sur, las de oeste África y Subcontinente Indiano, las del este el Subcontinente Indiano y sureste de Asia. Un instrumento similar podría ser previsto para **Aves de Zonas Áridas de Eurasia** para las cuales ya tenemos algunos instrumentos (ACCIONES COORDINADAS DE CMS para *Chlamydotis undulata* y *Otis tarda*) y propuestas, y para Aves de Pastizales de América del Sur para las cuales la Acción Coordinada existente sería un

buen punto de partida..

4.7. Instrumentos de especies múltiples orientados hacia peces

Los peces han sido una gran preocupación de los esfuerzos ambientalistas de justificativa utilitaria, pero ampliamente subrepresentados en esfuerzos de conservación del patrimonio natural a pesar del potencial apelo cultural, sociológico y emocional comando por algunos de ellos. La CMS ha estado cada vez más activa en la corrección de este desequilibrio, y se ha mostrado preocupada, además de promover y estimular la investigación orientada hacia la conservación de varios grupos y especies emblemáticas, en especial tiburones, megapeces de agua dulce migratorios y peces diádromos grandes. Ahora es el momento para los instrumentos operacionales. Para **Tiburones**, un simple acuerdo mundial es la opción obvia, pues los parámetros de distribución y movimiento son tan universales como de las aves marinas. Para **Megapeces** diádromos y de agua dulce la estructuración óptima requiere evaluación cuidadosa. Un simple acuerdo tipo paraguas de ámbito mundial puede diluir las responsabilidades que deben ser asumidas de cuenca en cuenca. Un arreglo de río-por-río llevaría a un número inoperable de pequeños acuerdos. Quizás una estructuración en cuencas oceánicas o alguna subdivisión de cuencas oceánicas, lo que sería lógico para los peces diádromos, también convendría para peces grandes de agua dulce.

4.8. Instrumentos de especie única

Finalmente, ACUERDOS, ACCIONES COORDINADAS e INICIATIVAS exclusivas de especie única deben seguir siendo considerados para especies y cluster de especies especialmente emblemáticas y seriamente amenazadas cuando parezca que su inclusión en acuerdos de especies múltiples no sea práctica, por la geometría de la zona de distribución, o que como resultado habría pérdida de visibilidad, lo que sería preocupante. Ejemplos, entre los instrumentos de CMS actualmente apoyados por las herramientas jurídicas formales incluyen el ACUERDO CMS sobre Gorilas *Gorilla spp.*, las ACCIONES COORDINADAS DE CMS para Grulla Siberiana, *Grus leucogeranus*, Foca del Mediterráneo, *Monachus monachus*, y Carricerín Cejudo, *Acrocephalus paludicola*, y la INICIATIVA CMS para las **Poblaciones de África Occidental de Elefantes Africanos**, *Loxodonta spp.*, *partim* que debería ser ampliada para incluir toda el área de distribución de *Loxodonta africana* y *Loxodonta cyclotis*. Varias otras INICIATIVAS de especie única que se refieren a algunas de las especies más amenazadas en el mundo, y en especial, los mamíferos grandes con áreas de distribución que superan las de las Iniciativas o Acciones Coordinadas de base geográfica, como las del Tigre, *Panthera tigris*, y del Elefante Asiático, *Elephas maximus*, deberían ser previstas, contribuyendo para el desarrollo de CMS como la principal agencia para la conservación de especies a nivel mundial.