

**5ª Reunión del Comité del Periodo de Sesiones del
Consejo Científico de la CMS (ScC-SC5)**

Online 28 de junio – 9 de julio 2021

UNEP/CMS/ScC-SC5/Doc.8.1

MEJORA DEL PROCESO Y LOS RESULTADOS DE LAS PROPUESTAS DE INCLUSIÓN

*(Preparado por la región de Oceanía y la región de América del Sur y Central y el Caribe;
presentado por el Presidente del Consejo Científico)*

Resumen:

La base de la Convención es trabajar juntos para conservar las especies migratorias. Debido a la capacidad de las especies migratorias de cruzar las fronteras jurisdiccionales nacionales de forma regular y previsible, las acciones de conservación en un país serán inútiles si no se emprenden acciones adecuadas en toda el área de distribución de la especie.

La inclusión de especies en los Apéndices de la Convención es un mecanismo clave a través del cual las Partes tratan de afrontar las amenazas a las especies migratorias en toda su área de distribución. La consideración de una propuesta de inclusión completa, basada en los mejores datos científicos disponibles y presentada con el apoyo de todos los Estados del área de distribución, es importante tanto para las Partes como para la propia Convención.

Este documento pretende ofrecer opciones para mejorar la preparación de las propuestas de inclusión mediante la mejora de la consulta en todas las fases del proceso de inclusión.

MEJORA DEL PROCESO Y LOS RESULTADOS DE LAS PROPUESTAS DE INCLUSIÓN

1. La consulta con los Estados del área de distribución y la consideración de las recomendaciones del Consejo Científico son pasos necesarios tanto en la preparación de propuestas de inclusión de especies como en la consideración de la inclusión de especies en los Apéndices de la Convención sobre las Especies Migratorias. A menudo se omiten estos pasos en el proceso de propuesta de inclusión, lo que da lugar a que la Conferencia de las Partes (COP) tome decisiones de acuerdo con propuestas que pueden no estar basadas en los mejores datos científicos disponibles, o son incompletas o incorrectas. Esto puede minar la credibilidad tanto del proceso de inclusión como de la propia Convención.
2. Este documento pretende aportar los antecedentes sobre el tema, exponer las obligaciones pertinentes de las Partes en la Convención y las Resoluciones sobre la preparación de las propuestas de inclusión, sugerir opciones para mejorar la preparación de las propuestas de inclusión y hacer recomendaciones para su consideración tanto por parte del Consejo Científico como por el Comité Permanente.

Antecedentes

3. La Convención reconoce que la conservación y la gestión eficaz de las especies migratorias requieren la acción concertada de todos los Estados del área de distribución dentro de las fronteras jurisdiccionales nacionales en los que dichas especies pasan cualquier parte de su ciclo vital.
4. Cualquier acción de conservación que pueda llevar a cabo un Estado del área de distribución para una especie migratoria dentro de sus fronteras es inútil si todos los Estados del área de distribución no trabajan juntos para hacer frente a las amenazas presentes en toda el área de distribución de la especie. La herramienta central de la Convención para conservar y mejorar los acuerdos de gestión de las especies migratorias es la inclusión de las especies adecuadas en cualquiera de sus Apéndices.
5. La clave para el éxito de cualquier inclusión es la comunicación y la consulta entre los Estados del área de distribución y el uso de la mejor información científica disponible.

Procesos de preparación de las propuestas de inclusión

Convenio y Resolución pertinente

6. El proceso para proponer la inclusión de especies en los Apéndices se establece tanto en el texto de la Convención como en la Resolución 13.7 «*Directrices para la preparación y evaluación de las propuestas de enmienda a los Apéndices de la CMS*».
7. El párrafo 3 del Artículo XI de la Convención exige que las propuestas estén «basadas en los mejores datos científicos disponibles». También señala expresamente que las propuestas de especies deben presentarse a la Secretaría al menos 150 días antes de una COP. El párrafo 3 del Artículo VII de la Convención también establece que las COP se convocarán en intervalos no superiores a tres años. Esta programación clara permite a las Partes prever los posibles plazos de las propuestas de inclusión con mucha antelación.
8. El Artículo VIII establece las funciones del Consejo Científico e incluye «hacer recomendaciones a la COP sobre las especies migratorias que deben incluirse en los Apéndices I y II...»
9. El carácter decisivo de la consulta relativa a la inclusión de especies migratorias se reconoce en la Resolución 13.7, donde el párrafo 11 insta a los proponentes a consultar, en la medida de lo posible, a todos los Estados del área de distribución y a sus autoridades pertinentes antes de presentar la propuesta.

10. La Resolución 13.7 también incluye una plantilla acordada para las propuestas de inclusión. Esta plantilla contiene una sección independiente (9) para que completen las Partes en relación con las consultas. Las notas explicativas que se adjuntan a esta plantilla lo aclaran aún más:

9. Consultas: los proponentes consultarán, en la medida de lo posible, a las autoridades de conservación de la naturaleza de los demás Estados del área de distribución antes de presentar la propuesta y darán un breve resumen de los comentarios recibidos sobre la misma. En los casos en los que se hayan solicitado comentarios pero no se hayan recibido con suficiente antelación para poder incluirlos en la declaración de apoyo, deberá considerarse esta circunstancia, así como la fecha de la solicitud. En el caso de taxones que también se gestionan mediante otros acuerdos internacionales u organismos intergubernamentales, se deben realizar consultas para obtener los comentarios de dichas organizaciones u organismos. En los casos en los que se hayan solicitado comentarios, pero no se hayan recibido con suficiente antelación para poder incluirlos en la declaración de apoyo, deberá considerarse esta circunstancia, así como la fecha de la solicitud.

Proceso administrativo

11. Tanto el Consejo Científico como el Comité Permanente reconocieron previamente los problemas relacionados con la falta de consulta antes de la presentación de las propuestas de inclusión, y el Comité Permanente aprobó un nuevo proceso de gestión de documentos en su 48ª reunión en 2018 ([StC48/Doc.10.1](#)) y lo aplicó en el período previo a la COP13 en 2020. Este proceso se resume a continuación:
- 150 días antes de la COP: presentación de las propuestas de inclusión.
 - Poco después, el Consejo Científico examinará todas las propuestas y añadirá comentarios y recomendaciones sobre cada una de ellas. Estos comentarios y recomendaciones se envían a todos los proponentes pertinentes para su información y posible adopción de medidas.
 - 60 días antes de la COP: las Partes y los organismos intergubernamentales comentan las propuestas y estas se envían a todos los proponentes pertinentes para su información y posible adopción de medidas.
 - 45 días antes de la COP: los proponentes de inclusión deben proporcionar cualquier información adicional para abordar las cuestiones planteadas por el Comité del Período de Sesiones o las Partes, en particular para abordar cualquier comentario que se dirija a la posibilidad de selección de su propuesta.
12. Este proceso administrativo permite exponer claramente los comentarios y las recomendaciones del Consejo Científico, las Partes y los organismos intergubernamentales, así como las respuestas precisas a dichos comentarios por parte de los proponentes de inclusión.
13. La COP13 demostró que este proceso puede ser eficaz, sobre todo si los proponentes abordan adecuadamente cualquier área con deficiencias antes del inicio de la COP. La aplicación de este proceso reforzó significativamente varias propuestas antes de su consideración por todas las Partes. La propuesta de inclusión del jaguar es un ejemplo en el que el proponente respondió al nuevo proceso proporcionando información específica adicional en respuesta a las preguntas del Consejo Científico.
14. La COP13 sirvió para destacar una serie de casos en los que las consultas sobre las propuestas de inclusión antes de la presentación se llevaron a cabo de forma exhaustiva, así como casos en los que la consulta con todos los Estados del área de distribución fue escasa o nula.

15. En la COP13 también se ignoraron varias recomendaciones del Consejo Científico sobre las propuestas de inclusión. La COP es el principal órgano de decisión de la Convención, y las Partes están en su pleno derecho de tomar decisiones basadas en diversas consideraciones. Sin embargo, la credibilidad de la Convención y sus decisiones se ponen en tela de juicio cuando no queda claro por qué no se siguen las recomendaciones del Consejo científico. Los consejos y recomendaciones del Consejo Científico son especialmente pertinentes, ya que cada región de la CMS tiene la misma representación en el Comité del Período de Sesiones del Consejo Científico, donde se examinan todas las propuestas de inclusión. La representación regional equitativa significa que las recomendaciones del Consejo están equilibradas, y no el resultado de que una región tenga mayor peso proporcional.
16. El refuerzo de la comunicación y la consulta antes de presentar las propuestas de inclusión dará lugar a propuestas sólidas que incluyan los mejores datos científicos disponibles. Una consulta exhaustiva también servirá para aumentar el apoyo a la inclusión entre todos los Estados del área de distribución. Esto, a su vez, permite a las Partes en la COP tomar decisiones eficaces y creíbles que reflejen exactamente el mandato y el objetivo de la Convención.
17. Una consulta excesiva también aumenta la posibilidad de que se acepte por unanimidad una propuesta de inclusión en la COP. Aunque se podría afirmar que la COP puede permitir un debate sólido sobre las propuestas de inclusión y que la votación puede abordar cualquier diferencia de opinión persistente, la mayoría de votos necesaria y la práctica pasada señalan algunas dificultades relacionadas con la confianza en la votación para obtener un resultado adecuado para la mayoría de las Partes.

Debate y análisis

La forma de avanzar

18. La necesidad de realizar una consulta exhaustiva sobre las propuestas de inclusión es una cuestión que abarca todo el ámbito de la Convención y sus órganos subsidiarios. Como tal, tanto el Consejo Científico como el Comité Permanente deben participar en cualquier enfoque propuesto, especialmente porque el Comité Permanente aprobó el proceso de gestión de documentos que pretendía abordar las preocupaciones actuales sobre la falta de consulta en las propuestas de inclusión.
19. Se propone que el Comité del Período de Sesiones y el Comité Permanente establezcan un grupo de trabajo conjunto para debatir e identificar distintas actividades para fomentar y mejorar la consulta eficaz con todos los Estados del área de distribución antes de la presentación de las propuestas de inclusión.
20. La intención del grupo de trabajo es presentar sus recomendaciones finales en la 6ª reunión del Comité del Período de Sesiones y la 53ª reunión del Comité Permanente. Esto permitirá que cualquier mejora acordada en el proceso de gestión de documentos se aplique antes de la COP14, y permitirá a la COP14 considerar cualquier propuesta de enmienda a las resoluciones o enfoques administrativos para la gestión de las propuestas de inclusión por parte de la COP.
21. El grupo de trabajo deberá esforzarse por tener una representación regional equitativa de la CMS y, para empezar, considerar las siguientes opciones:
 - Enmiendas a la Resolución 13.7 *Directrices para la preparación y evaluación de propuestas de enmienda de los Apéndices de la CMS*, que pueden incluir, entre otras:
 - Instar encarecidamente a las Partes a hacer propuestas conjuntas con los Estados del área de distribución pertinentes.
 - Solicitar a los proponentes de inclusión que consulten con los Estados del área de distribución antes de presentar las propuestas de inclusión pertinentes.

- Instar a los proponentes de inclusión a considerar cualquier comentario de los Estados del área de distribución recibido antes de la presentación y proporcionar un apéndice adecuado que explique cómo han revisado, o no, la información de la propuesta de inclusión.
- Obligar a las Partes que presenten propuestas de inclusión a tener en cuenta las recomendaciones del Consejo Científico y cualquier otro comentario de las Partes recibido 60 días antes de la COP, y revisar cualquier propuesta de inclusión en consecuencia o explicar por qué no se han seguido las recomendaciones.
- Considerar la enmienda de la Sección 9 *Consultas* de la plantilla de propuestas de inclusión para añadir el requisito de que los proponentes demuestren qué consultas se han realizado y cómo se han abordado o incorporado los comentarios en la propuesta de inclusión, incluida una explicación específica de por qué los comentarios no necesitaron revisión, si fuera el caso. También habría que modificar las notas explicativas para reflejar los cambios recomendados en la plantilla si se considera conveniente esta opción.
- Considerar cómo la COP podría aplicar procedimientos administrativos si se siguen presentando propuestas de inclusión sin una consulta previa adecuada. Esto puede incluir lo siguiente:
 - Recomendar que cualquier propuesta de inclusión que se presente sin realizar una consulta a los Estados del área de distribución se restrinja únicamente a la jurisdicción del proponente de inclusión o, en caso de que algunos Estados del área de distribución hayan sido consultados y estén de acuerdo, la inclusión se restrinja únicamente a esas jurisdicciones.
 - Recomendar que, cuando se considere una propuesta de inclusión que no se haya sometido a una consulta adecuada antes de su presentación, las Partes puedan adoptar un enfoque de inclusión o de exclusión. En el caso de un enfoque de inclusión, la inclusión solo se aplicaría dentro de las jurisdicciones de las Partes que expresen explícitamente su acuerdo. En el caso de un enfoque de exclusión, la inclusión enumeraría explícitamente las Partes que quedan excluidas de la inclusión. Este enfoque es similar al que se adopta actualmente cuando se incluye una especie en los Apéndices como una inclusión regional, por lo que el área de distribución que se incluye está explícitamente enumerada.
 - Podría considerarse en la COP una propuesta de inclusión que no se haya sometido a una consulta adecuada antes de su presentación, pero no se confirmaría su inclusión en los Apéndices hasta la siguiente COP. Esto permitiría realizar las consultas oportunas durante el período entre sesiones.
 - Considerar si la COP debería tener en cuenta únicamente las propuestas de inclusión que el Consejo Científico recomiende que se incluyan en los Apéndices.

Acciones recomendadas

22. Se recomienda que el Consejo Científico y el Comité Permanente acuerden lo siguiente:

- a) Crear un grupo de trabajo que se encargará de identificar las opciones adecuadas para mejorar el proceso de propuestas de inclusión para incorporar una consulta eficaz.
- b) El grupo de trabajo considerará la viabilidad de las posibles opciones expuestas en el párrafo 21 e identificará opciones adicionales si fuera necesario.
- c) El grupo de trabajo trabajará en el período entre sesiones y presentará una propuesta de recomendaciones a la 6ª reunión del Comité del Período de Sesiones y la 53ª reunión del Comité Permanente.