



LA CONVENCION SOBRE LA CONSERVACION DE LAS ESPECIES MIGRATORIAS DE ANIMALES SILVESTRES

Hugo Echeverría*

Proyecto derecho penal ambiental y conservación en Galápagos
Sea Shepherd Conservation Society

1. INTRODUCCIÓN

Hace pocos meses, la Conferencia de las Partes (CoP) de la Convención sobre la Conservación de la Especies Migratorias de Animales Silvestres (CEM) se reunió en Quito, Ecuador¹. La CoP adoptó importantes decisiones para la aplicación de este tratado, incluyendo la aprobación de enmiendas a los Apéndices de la Convención para incluir a varias especies marinas², entre ellas, algunas especies de tiburón que habitan, frecuentan o atraviesan la Reserva Marina de Galápagos. Estas enmiendas entraron en vigor, a nivel mundial, el 8 de febrero de 2015.

La CEM es un tratado internacional ambiental del que Ecuador es Parte, en virtud de adhesión, desde el año 2004³. Se trata de un instrumento internacional que es fundamental en el marco de la normativa nacional aplicable a la protección de las especies silvestres, particularmente de las especies marinas.

La presente nota ofrece una síntesis del régimen jurídico aplicable a la protección de las especies marinas, contenido en esta Convención. La nota enfatiza una perspectiva de derecho ambiental, para destacar la importancia de este tratado internacional en la protección de las especies marinas protegidas en Galápagos.

2. DEBER DE PROTECCIÓN DE ESPECIES MIGRATORIAS

La CEM se fundamenta en el reconocimiento del **deber de protección** que asumen los Estados respecto de las especies migratorias silvestres que viven dentro de los límites de su jurisdicción nacional o que los franquean⁴.

* *Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Master of Laws por McGill University.*

hugo@seashepherd.org

¹ <http://www.cms.int/es/cop11>. A este tratado también se lo conoce con el acrónimo CMS, por sus siglas en inglés.

² http://www.cms.int/sites/default/files/SP_Closing_PR_CMSCOP11_11Nov_0.pdf

³ CONVENCION SOBRE LA CONSERVACION DE LAS ESPECIES MIGRATORIAS DE ANIMALES SILVESTRES. Adhesión. Publicación del texto de la Convención en: Registro Oficial No. 256 de 21 de enero del 2004.

⁴ *IBÍDEM*.

Este reconocimiento, emergente a la época de la adopción del Convenio, es conforme al **deber estatal de protección del patrimonio natural** del país⁵, que se complementa con el objetivo constitucional de conservación de la biodiversidad⁶; y, más concretamente, con el mandato constitucional de la aplicación, por parte del Estado, de “medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de las especies”⁷. En el contexto específico de Galápagos, el deber de protección se refleja claramente en los considerandos de la LOREG, uno de los cuales establece, de forma expresa, que la conservación del patrimonio de áreas naturales de Galápagos constituye “deber del Estado”⁸.

3. DEFINICIÓN JURÍDICA DE ESPECIE MIGRATORIA

De conformidad con la CEM, *especie migratoria* significa:

“ El conjunto de la población o toda parte de ella geográficamente aislada, de cualquier especie o grupo taxonómico inferior de animales silvestres, de los que una parte importante franquea cíclicamente y de manera previsible, uno o varios límites de jurisdicción nacional”⁹.

Esta definición se complementa con aquella que la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre del Ecuador prevé para la *fauna silvestre*:

“ Los animales silvestres, sin distinción de clases o categorías zoológicas, que viven de forma permanente o temporal en los ecosistemas acuático, terrestre y atmosférico”¹⁰.

4. LA CEM Y EL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL

4.1. Adopción

La CEM fue adoptada en 1979 y entró en vigor en 1983. Fue un resultado del Plan de Acción aprobado en la Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano de 1972, que recomendó la adopción de convenios internacionales orientados a la protección de especies migratorias¹¹. Conforme quedó anotado, en Ecuador el tratado entró en vigor en el año 2004. El Ministerio del Ambiente actúa como punto focal nacional del tratado¹².

⁵ **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008. Artículo 3 numeral 7.

⁶ *IBÍDEM*. Artículo 400.

⁷ *IBÍDEM*. Artículo 73.

⁸ **LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA PROVINCIA DE GALÁPAGOS**. Registro Oficial No. 278 de 18 de marzo de 1998. Considerandos.

⁹ **CONVENCIÓN SOBRE LA CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES MIGRATORIAS DE ANIMALES SILVESTRES**. Artículo I.

¹⁰ **LEY FORESTAL Y DE CONSERVACIÓN DE ÁREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE**. Registro Oficial No. 64 de 24 de agosto de 1981. Codificación publicada en Registro Oficial Suplemento No. 418 de 10 de septiembre del 2004. Artículo 107.

¹¹ MICHAEL BOWMAN, *et. al.* *Lyster's International Wildlife Law*. 2nd. Ed. Cambridge University Press. United Kingdom, 2010. Página 535.

¹² El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana también es punto focal nacional.

Hoy, la Convención cuenta con 120 Partes contratantes; y hay más de quinientas especies de animales silvestres que gozan de la protección que brinda este tratado internacional¹³.

4.2 Objeto e ideas básicas

Como su nombre lo indica, este tratado internacional tiene por objeto la conservación de las especies migratorias, sus hábitats y sus rutas de migración. Esto lo convierte en la única convención global especializada en la materia¹⁴.

La CEM se fundamenta en tres ideas básicas¹⁵:

- a. Las Partes deben reconocer la importancia de la conservación de las especies migratorias y sus hábitats;
- b. Las Partes reconocen la necesidad de adoptar medidas para evitar que una especie migratoria pase a ser una especie amenazada; y,
- c. Las Partes promoverán la investigación científica sobre especies migratorias.

4.3. Compromisos de las Partes Contratantes

A partir de estas ideas, la Convención establece un marco normativo sustentado en:

- a) La protección inmediata de las **especies migratorias que estén amenazadas de extinción**¹⁶, esto es, aquellas que sean consideradas como especies en peligro y que, por tanto, están enumeradas en el Apéndice I de la Convención; y,
- b) La conservación, cuidado y aprovechamiento de las **especies migratorias cuyo estado de conservación sea desfavorable**, esto es, aquellas que están enumeradas en el Apéndice II de la Convención¹⁷.

¹³ <http://www.cms.int/es/legalinstrument/cms>

¹⁴ <http://www.cms.int/es/legalinstrument/cms>

¹⁵ **CONVENCIÓN SOBRE LA CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES MIGRATORIAS DE ANIMALES SILVESTRES**. Artículo II. Cabe anotar que la CEM caracteriza estas ideas como *principios fundamentales*.

¹⁶ De conformidad con la CEM, "*en peligro*" significa, para una determinada especie migratoria, que ésta está amenazada de extinción en el total o en una parte importante de su área de distribución.

¹⁷ De conformidad con la CEM, el estado de conservación será considerado como *favorable* cuando: (1) los datos relativos a la dinámica de las poblaciones de la especie migratoria en cuestión indiquen que esta especie continuará por largo tiempo constituyendo un elemento viable de los ecosistemas a que pertenece; (2) la extensión del área de distribución de esta especie migratoria no disminuya ni corra el peligro de disminuir a largo plazo; (3) exista y seguirá existiendo en un futuro previsible, un hábitat suficiente para que la población de esta especie migratoria se mantenga a largo plazo; y (4) la distribución y los efectivos de la población de esta especie migratoria se acerquen por su extensión y su número a los niveles históricos en la medida en que existan ecosistemas potencialmente adecuados a dicha especie, y ello sea compatible con su prudente cuidado y aprovechamiento. El estado de conservación será considerado como *desfavorable* cuando una cualquiera de las condiciones enunciadas en el subpárrafo anterior no se cumpla.

De conformidad con los artículos III y IV de la CEM, estos compromisos se concretan de diversas formas, entre las que destacan: a) la conservación y restauración de hábitats; b) la minimización o eliminación de actividades u obstáculos que dificulten la migración de los animales silvestres; c) la prohibición de captura de las especies en peligro; d) la suscripción de acuerdos de conservación de especies en estado desfavorable; y, e) la investigación científica.

5. LA CEM EN ECUADOR

La incorporación de la CEM al ordenamiento jurídico nacional significó un aporte a la estructuración de un marco normativo específico para la conservación de las especies migratorias en Ecuador.

En este sentido, la CEM ha complementado el marco normativo general aplicable a las especies silvestres, previsto en la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Cabe anotar que, de conformidad con esta ley, la fauna silvestre es de dominio del Estado, al que le corresponde su conservación, protección y administración¹⁸.

Lo propio ocurrió con la Ley Orgánica de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Galápagos¹⁹, cuyo ámbito abarca la conservación de las áreas naturales (Parque Nacional Galápagos y Reserva Marina de Galápagos); y, la protección de las especies silvestres que habitan o migran por el archipiélago.

En este contexto, es interesante analizar el modelo aplicado a la Reserva Marina de Galápagos, creada para "garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo"²⁰. En tal virtud, la LOREG prevé el establecimiento de medidas, controles y mecanismos orientados a la protección de las especies vulnerables y frágiles de los ecosistemas insulares²¹, esto es, de "todas aquellas especies marinas respecto de las cuales exista una prohibición de realizar cualquier actividad pesquera o extractiva"²². De conformidad con el Reglamento para la actividad pesquera en la Reserva Marina de Galápagos, esta prohibición abarca a tiburones, mantarrayas, aves marinas, tortugas marinas y mamíferos marinos, incluyendo los lobos marinos y los lobos peleteros²³.

¹⁸ **LEY FORESTAL Y DE CONSERVACIÓN DE ÁREAS NATURALES Y VIDA SILVESTRE.** Artículo 73.

¹⁹ **LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ESPECIAL PARA LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA PROVINCIA DE GALÁPAGOS.**

²⁰ *IBÍDEM.* Artículo 72 literal a).

²¹ *IBÍDEM.* Artículo 40: "El Plan de Manejo de la Reserva Marina de Galápagos definirá la zonificación de uso y las actividades pesqueras permitidas que deberán proteger a las especies vulnerables y frágiles de los ecosistemas insulares, estableciendo medidas, controles y mecanismos que garanticen la conservación de los ecosistemas y el uso sustentable de los recursos, según lo que dispone esta Ley".

²² **ESTATUTO ADMINISTRATIVO DEL PARQUE NACIONAL GALÁPAGOS.** Registro Oficial Suplemento No. 102 de 11 de junio del 2007. Artículo 19.

²³ **REGLAMENTO ESPECIAL PARA LA ACTIVIDAD PESQUERA EN LA RESERVA MARINA DE GALÁPAGOS.** Registro Oficial No. 483 de 8 de diciembre del 2008. Artículo 74.

En este marco, las enmiendas a los Apéndices de CEM proveen un argumento complementario, de jerarquía *supra legal*²⁴, para la protección de algunas de estas especies marinas en la RMG, entre las que destacan las siguientes²⁵: manta gigante (*Manta birostris*), tiburón cajetón (*Carcharhinus falciformis*), tiburón martillo común (*Sphyrna lewini*), tiburón martillo gigante (*Sphyrna mokarran*), tiburón mako (*Isurus oxyrinchus*), entre otros.

El texto de la CEM se la puede encontrar en: <http://www.cms.int/es/page/texto-de-la-convenci%C3%B3n>

Los Apéndices I y II de la CEM, en su forma enmendada por la CoP, se la puede encontrar en: <http://www.cms.int/es/species>

²⁴ **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.** Artículo 425: "El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos".

²⁵ Los nombres de las especies corresponden a aquellos de los Apéndices CEM (nombre científico) y Plan de Manejo de las Áreas Protegidas de Galápagos y/o Lista Roja UICN (nombre común).



*Sea Shepherd Conservation Society
Oficina de Galápagos*

*Proyecto Derecho penal ambiental y conservación en Galápagos
Nota jurídica número 1. Marzo 2015
Autor: Hugo Echeverría
Revisión de texto: Malena García Díaz*

Ejemplar de distribución gratuita.

**Avenida Charles Darwin s/n y Piqueros
Edificio Blanco. Oficina 2 A
Puerto Ayora – Isla Santa Cruz – Galápagos
05 301 4116**