

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES  
AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES



Sexagésimo primera reunión del Comité Permanente  
Ginebra (Suiza), 15-19 de agosto de 2011

Interpretación y aplicación de la Convención

Comercio y conservación de especies

Caoba

GESTIÓN DE LA CAOBA EN PERÚ

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría.

Antecedentes

2. En la 59ª reunión del Comité Permanente (SC59, Doha, marzo de 2010), la Secretaría señaló que “El Comité Permanente ha trabajado con Perú desde 2004 para abordar las inquietudes sobre su comercio de caoba. Si bien se han realizado algunos progresos, aún no se han aplicado plenamente las recomendaciones de la SC57 y la situación empieza a parecer persistente”. Le preocupaba también a la Secretaría que Perú hubiese logrado el cumplimiento formal o “teórico”, pero no necesariamente “en el terreno”, de las recomendaciones del Comité Permanente.
3. El Comité Permanente convino posteriormente en que Perú tendría hasta el 30 de septiembre de 2010 para cumplir los tres indicadores para el cumplimiento “en el terreno” de la Convención en relación con el comercio de caoba:
  - instalación de un sistema de información moderno y eficaz que esté en funcionamiento;
  - alineación de la legislación forestal y la legislación de la CITES y la labor de las instituciones relevantes al determinar los cupos y autorizar la exportación; y
  - adquisición por el Gobierno de la madera adicional cuya explotación se autorizó en 2008, que ha sido objeto de la tentativa de revisión ex post facto del cupo de 2008.

El Comité también acordó que, si Perú no hacía suficientes progresos respecto a estos indicadores antes del 30 de septiembre de 2010, la Secretaría, en consulta con el Presidente, iniciaría un procedimiento postal sobre una propuesta de recomendar la suspensión del comercio en especies de caoba de Perú.

Información proporcionada por Perú después de la SC59

*Comunicaciones oficiales por escrito*

4. Tras la SC59, Perú presentó información acerca de la aplicación de los tres indicadores de cumplimiento en varias comunicaciones oficiales por escrito. Estas comunicaciones fueron complementadas con una serie de consultaciones bilaterales entre oficiales de Perú y la Secretaría.
5. El 19 de mayo de 2010, el Embajador y Representante Permanente de Perú ante las Naciones Unidas en Ginebra transmitió una nota al Secretario General en la que explicaba la interpretación de Perú de los tres indicadores de cumplimiento y cómo tenía intención de aplicarlos. Se adjuntó una copia de la

Resolución No. 036-2009-AG-DGFS, que abrogaba la Resolución No. 001-2009-AG-DGFS que había aprobado la inclusión de una cantidad adicional de árboles en el cupo de exportación para 2008.

6. En una carta de fecha 3 de agosto de 2010, el Director General de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, del Ministerio de Agricultura, informó a la Secretaría de las medidas que Perú había tomado para aplicar cada uno de los indicadores de cumplimiento establecidos en la SC59.
7. El 11 de octubre de 2010, el Director General de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre envió a la Secretaría un mensaje de correo electrónico que contenía una carta de fecha 15 de septiembre de 2010 y varios adjuntos (p. ej., un informe sobre la caoba adicional cuya explotación fue autorizada en 2008, un proyecto de resolución destinado a definir las respectivas tareas de la Autoridades Administrativa, Científica y de Observación CITES y a fortalecer la cooperación entre estas, y el proyecto de manual del usuario del sistema de información para gestionar los permisos de exportación CITES).
8. Además de los documentos antes mencionados, Perú remitió a la Secretaría la siguiente información pertinente: el Plan de Acción Estratégico para la conservación y gestión sostenible de la caoba de hoja ancha (PAEC) 2008-2012 de Perú y la Resolución Suprema final en la que se definieron las respectivas tareas de las Autoridades Administrativa, Científica y de Observación CITES y se fortaleció la cooperación entre estas, firmada el 30 de diciembre de 2010 por el Presidente de Perú, el Ministro de Agricultura y el Ministro de Medio Ambiente.
9. Como seguimiento a las deliberaciones bilaterales mantenidas entre Perú y la Secretaría en abril de 2011, el Director General de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre envió una carta de fecha 10 de junio de 2011 al Secretario General en la que se incluyó un informe de mayo de 2011 acerca del desarrollo de un Módulo de Control para el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre.

#### *Reuniones bilaterales*

10. Durante los últimos 15 meses, la Secretaría CITES y representantes de Perú se reunieron en nueve oportunidades. En cada una de estas reuniones, la Secretaría brindó asesoramiento y asistencia acerca del alcance y el significado de los tres indicadores de cumplimiento establecidos en la SC59. La Secretaría hizo hincapié ante Perú en que el conjunto de indicadores no debía ser considerado una medida punitiva sino más bien una medida de facilitación destinada a ayudar a las autoridades CITES de Perú a reforzar su gobernanza de un sector de recursos naturales complejo.
11. Las reuniones bilaterales entre Perú y la Secretaría se llevaron a cabo en las oficinas de la Secretaría CITES en Ginebra los días 12 de abril de 2010, 3 de junio de 2010, 17 de septiembre de 2010, 19 de enero de 2011 y 24 de febrero de 2011.
12. La Secretaría y los oficiales gubernamentales de Perú también se reunieron para deliberar acerca de la aplicación de los indicadores por Perú al margen de la 10ª reunión Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Nagoya, octubre de 2010), al margen de un curso práctico regional de la CITES sobre creación de capacidades (Bogotá, diciembre de 2010) y al margen de la reunión preparatoria regional de la CITES (Bogotá, julio de 2011).
13. Al margen de la 19ª reunión del Comité de Flora de la CITES (Ginebra, abril de 2011), una delegación del Gobierno de Perú integrada por cinco personas de las autoridades CITES del Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Relaciones Exteriores hizo una presentación exhaustiva ante el Secretario General acerca de la aplicación por Perú de los tres indicadores establecidos en la SC59.
14. Durante estas reuniones, Perú y la Secretaría intentaron alcanzar un entendimiento común acerca de los indicadores y la labor que Perú debería y podría lograr en relación con ellos. También deliberaron acerca de la situación de aplicación de los indicadores, haciéndose hincapié especialmente en el Indicador 1 respecto de la instalación de un sistema de información moderno y eficaz que esté en funcionamiento. En un momento determinado, se convino en que Perú debía "demostrar su labor" acerca de los tres indicadores de cumplimiento. Los representantes de la Misión Permanente, por medio de comunicaciones electrónicas y visitas en Ginebra y Lima, deliberaron con otras autoridades CITES acerca de cuál sería la mejor manera de lograr este objetivo.

## Análisis inicial de la información proporcionada por Perú

15. Sobre la base de varios conjuntos de material escrito proporcionado por Perú respecto de sus esfuerzos para aplicar cada uno de los tres indicadores establecidos en la SC59 para lograr el cumplimiento de la Convención en relación con el comercio de caoba, la Secretaría determinó que Perú había demostrado el logro de progresos importantes en relación con los indicadores al 30 de septiembre de 2010 y, por lo tanto, en consulta con el Presidente, no inició un procedimiento postal sobre una propuesta para recomendar la suspensión del comercio de caoba de hoja ancha de Perú.
16. La Secretaría posteriormente inició una serie de consultas con Perú a fin de evaluar más detenidamente y aclarar la información que Perú había presentado. En forma paralela a estas consultas, Perú i) proporcionó información más detallada sobre los esfuerzos que había desplegado para aplicar los indicadores de cumplimiento y ii) desplegó esfuerzos adicionales para aplicar los indicadores.

## Análisis de la información proporcionada por Perú

### *Indicador 1 – Instalación de un sistema de información moderno y eficaz que esté en funcionamiento*

17. La Secretaría informó en la SC59 de que:

*La idea de la Secretaría ha sido señalar que las autoridades peruanas no podían confiar en el sistema de información existente para poder acceder rápida y completamente a la información sobre el comercio de caoba, como el estado actual del informe sobre cupos anuales, las cantidades comercializadas bajo los cupos y la cantidad de saldos. La Secretaría entiende que el sistema de información actual existe desde 2004, pero es obsoleto. En el marco del Plan de Acción Estratégico para la Caoba (PAEC) (aprobado por el Presidente) – que figura en la legislación nacional – está previsto crear un nuevo sistema. Según el PAEC, el sistema debería haberse desarrollado en 2008-2009, pero los trabajos han comenzado ahora y no se sabe a ciencia cierta cuando será operativo el nuevo sistema. La Secretaría entiende además que Perú puede tener acceso a fondos externos que pueden agilizar el desarrollo y la puesta en práctica de un sistema fiable. Sin ese sistema, la Secretaría estima que Perú no puede administrar efectivamente su comercio de caoba.*

El sistema de información de Perú para los recursos forestales y de fauna silvestre consta de diversas partes. El sistema de información general se denomina Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS). Dentro de este sistema, hay un sistema de software de apoyo denominado Sistema de Información Forestal – Aplicación Local (SIF AL), que gestiona y mantiene información forestal generada por gobiernos regionales y administraciones técnicas de bosques y fauna silvestre dentro del Ministerio de Agricultura. También hay un Sistema de Administración de Permisos de Exportación (SAPE). Además, Perú está trabajando desde hace varios años en el desarrollo de un Módulo de Control para el SNIFFS en el marco del Proyecto SNIC. Esta labor dimana de la adopción por Perú del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EE.UU. en 2007 y la entrada en vigor del Acuerdo en 2009.

18. En relación con el indicador 1, Perú ha centrado sus esfuerzos en lograr que el SAPE (el sistema de permisos de exportación) sea un sistema de información eficaz y funcional que permita al usuario acceder a documentación que verifique el origen de la madera que se explota para exportación, autorizar su exportación e indicar el volumen de exportación en comparación con el cupo correspondiente. Esta última información debería permitir el cálculo de excedentes para un cupo anual específico.
19. La información inicial de Perú acerca del SAPE (el sistema de permisos de exportación) indicaba que era una base de datos basada en la Web que se alojaría en el sitio web del Ministerio de Agricultura (<http://cites.minag.gob.pe/>). Más adelante se completó para incluir un conjunto de información parcial (y no completo, respecto de algunos, pero no todos, de los años recientes), que había sido digitalizado e ingresado en el sistema. Tras las deliberaciones bilaterales con la Secretaría, Perú cargó información adicional en el SAPE. A partir de abril de 2011, el SAPE pareció estar completamente instalado y ser plenamente accesible, razonablemente completo y actualizado, así como estar en funcionamiento y ser utilizado por oficiales gubernamentales. Perú ha indicado que no es un sistema de tiempo real, pero que se actualiza regularmente a intervalos de algunos días. Se debe señalar que el SAPE es un sistema de archivo más que un sistema que permite verificar en tiempo real el origen legal de la madera.
20. En el documento <http://minag.gob.pe/dgffs/pdf/CITES/Diagrama-Cites.pdf> se incluyen diagramas simplificados que muestran los procedimientos y requisitos para la aprobación, el transporte y el comercio de caoba. También puede accederse en línea a un manual del usuario interactivo.

21. Perú ha notificado a la Autoridad Administrativa CITES de Estados Unidos acerca de la base de datos en línea del SAPE, y la Autoridad Administrativa de EE.UU. ha indicado que esta les resultará muy útil ya que confirman la validez de los documentos que acompañan a los envíos desde Perú.
22. Los sistemas SAPE, SNIFFS y SIF – AL (véase una explicación de estos acrónimos en el párrafo 17 anterior) ya existen desde hace tiempo en Perú. El SNIC (sistema de rastreo de maderas) es el componente más moderno del sistema y resulta comparable a los sistemas de rastreo de maderas desarrollados en otros países amazónicos y en otros lugares.
23. El Proyecto SINC (sistema de rastreo de maderas) responde a una de las principales acciones que figuran en el Plan de Acción Estratégico para la conservación y gestión sostenible de la caoba de hoja ancha (PAEC) 2008-2012 de Perú, es decir, fortalecimiento del sistema de control de maderas para garantizar más cabalmente la procedencia legal de las maderas explotadas y comercializadas. Si bien se tenía previsto originalmente que el Proyecto SNIC entrara en funcionamiento en 2012, el calendario se ha aplazado a julio de 2014, y se ha programado una aplicación piloto para diciembre de 2013.
24. Perú ha indicado su compromiso de mejorar aún más todos sus sistemas de información forestal y ha identificado las maneras específicas en las que se harán dichas mejoras.
25. Como resultado de la labor con el SAPE, y de la labor de diseño con el SNIC (véase una explicación de estos acrónimos en el párrafo 17 anterior), Perú considera que ha cumplido con el indicador 1. La Secretaría reconoce los esfuerzos que se han desplegado para el SAPE y su utilidad como sistema de archivo. No obstante, ha indicado a Perú que el indicador 1 estipulaba que el SNIC debería ser un "sistema de información moderno y eficaz que esté en funcionamiento". La Secretaría también preguntó si no se podría poner en práctica una aplicación piloto del SNIC antes de la fecha prevista para diciembre de 2013.

*Indicador 2 – Alineación de la legislación forestal y la legislación de la CITES y la labor de las instituciones relevantes al determinar los cupos y autorizar la exportación*

26. En la SC59, la Secretaría informó de que:

*ha determinado que [Perú tenía] dos enfoques diferentes [para determinar los cupos y autorizar la exportación] que dimanaban no solo de la labor de dos instituciones diferentes (Autoridad Administrativa y Autoridad Científica), sino también de dos legislaciones diferentes: la legislación forestal (en la que se prevé un sistema de concesiones aprobadas) y la legislación CITES (que prevé un dictamen de extracción no perjudicial subyacente para un cupo de exportación nacional para la caoba). Es necesario que estas dos legislaciones, que actualmente parecen incoherentes o incluso en conflicto, se vuelvan coherentes o se apliquen de manera coherente.*

27. En octubre de 2010, se informó a la Secretaría de que las Autoridades Administrativa y Científica CITES habían elaborado en conjunto un proyecto de Resolución Suprema con el apoyo de la autoridad principal de observancia (es decir, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, también conocido como OSINFOR). Esta fue posteriormente firmada por el Presidente de Perú (así como por los Ministros de Agricultura y Medio Ambiente, respectivamente) en diciembre de 2010 y entró en vigor en 2011. La resolución contiene artículos sobre cuestiones tales como: planes de gestión forestal, incluida su supervisión; verificación en el terreno por la Autoridad Administrativa CITES de Perú; dictámenes de extracción no perjudicial de la Autoridad Científica; planes de silvicultura; aprobación de planes de operación anuales; establecimiento de los cupos de exportación nacionales para la caoba; transmisión de información al OSINFOR; y vigilancia del cumplimiento.
28. Se debe felicitar a Perú por la elaboración y aprobación de la Resolución Suprema. Dado que la Resolución Suprema es bastante reciente, la Secretaría no ha podido obtener aún mucha información acerca de las medidas que Perú ha tomado en el terreno para alinear la labor de las instituciones relevantes en relación con la determinación de cupos y la autorización para la exportación. Asimismo, la Resolución Suprema no cubre en profundidad las cuestiones mencionadas en el párrafo 27 anterior, por lo que aún deben resolverse diversos detalles operativos.
29. La Resolución Suprema estipula que el cupo de caoba de hoja ancha de Perú para 2011 se establecerá conforme a la resolución, pero Perú ha notificado a la Secretaría que esto no es posible, y que la resolución se aplicará plenamente a partir del cupo de caoba de hoja ancha para 2012.

30. Perú tiene varias Autoridades Administrativas CITES (p.ej., para correspondencia oficial, política ambiental, permisos que cubren especies terrestres de flora y fauna silvestre, permisos que cubren recursos hidrobiológicos provenientes de la acuicultura y permisos que cubren recursos hidrobiológicos provenientes del entorno natural), así como una Autoridad Científica y diversas autoridades de observancia, lo que requiere que se preste atención a garantizar una comunicación sólida y regular, así como la coordinación, entre estas. Durante una reunión bilateral entre oficiales de Perú y la Secretaría mantenida en abril de 2011 se produjo un ejemplo reciente de coordinación entre organismos.
31. La Secretaría debería señalar que, si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores está designado como centro de coordinación de comunicaciones de Perú con las autoridades CITES de otros países y con la Secretaría, el Ministerio de Agricultura escribe por lo general a la Secretaría directamente y no a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. No resulta claro en las cartas que recibe la Secretaría si se ha enviado copia de estas al Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Medio Ambiente y el OSINFOR. La Secretaría también recibe comunicaciones directas del Ministerio de Medio Ambiente, y no resulta claro si se han enviado copias de estas comunicaciones a otras autoridades CITES.
32. Perú considera que, con la adopción de la Resolución Suprema, se han alienado la legislación forestal y la legislación CITES, y que se ha mejorado la administración conjunta entre las Autoridades Administrativa y Científica, especialmente en relación con la determinación de cupos y la autorización para la exportación. Ha señalado que la resolución aclara la función del OSINFOR y de los gobiernos regionales. Perú ha indicado en las deliberaciones bilaterales con la Secretaría que ahora requiere la verificación de las cuestiones relacionadas con la gestión forestal y que ya no confiará en simples declaraciones.
33. La Secretaría considera que la Resolución Suprema ofrece una mayor claridad acerca de las funciones respectivas de las autoridades gubernamentales en relación con el comercio de caoba y que puede ayudar a mejorar la coordinación entre las autoridades CITES. Esto, no obstante, podrá evaluarse con el correr del tiempo.

*Indicador 3 – Adquisición por el Gobierno de la madera adicional cuya explotación se autorizó en 2008, que ha sido objeto de la tentativa de revisión ex post facto del cupo de 2008*

34. El Gobierno de Perú ha informado a la Secretaría de que no efectuó un aumento en el cupo de exportación de caoba de 2008 debido a que la resolución inicial (emitida en mayo de 2009) en la que se aprobó la inclusión de árboles adicionales en el cupo fue posteriormente abrogada por otra resolución (emitida en noviembre de 2009), cuando se determinó que la existencia de los árboles no se podía verificar en el terreno. Desde el 1 de enero de 2010, no se han emitido permisos de exportación en el marco del cupo de 2008.
35. Los árboles adicionales se declararon en los planes de operación anuales para seis comunidades nativas y han sido verificados por las Administraciones Forestales Técnicas pertinentes. Cuando el Comité Permanente recomendó que el Gobierno de Perú compre los árboles, la Autoridad Administrativa CITES llevó a cabo en 2009 un proceso de verificación *in situ* que demostró que los árboles no existían. El OSINFOR posteriormente inició un procedimiento para obtener sanciones administrativas contra las seis comunidades nativas. Una comunidad nativa, un asesor forestal y un funcionario público fueron sancionados por un gobierno regional.
36. La Secretaría no sabe si quedan procedimientos administrativos pendientes o si se han impuesto sanciones a otros infractores.
37. Perú considera que este asunto ha demostrado de qué manera el sistema de control y verificación que ahora se encuentra en vigor puede detectar irregularidades e impedir la exportación de maderas adquiridas ilegalmente. La Secretaría reconoce este resultado positivo, pero también señala que fue el Comité Permanente el que llevó a la atención de Perú el uso erróneo de instrumentos legales y la actividad posiblemente inapropiada o ilegal que se produjo en relación con esta cuestión.

### Conclusión

38. Perú considera que ha aplicado plenamente los tres indicadores de cumplimiento estipulados en la SC59 y que su aplicación de los indicadores constituye un buen ejemplo de un caso exitoso en el marco de la CITES. Perú también considera que la evolución de la gestión de la caoba de hoja ancha en Perú muestra cómo la CITES puede influir de manera positiva en el desarrollo y la mejora de los procedimientos de

información y control que aseguran que el comercio internacional no comprometa la supervivencia de la especie.

39. La Secretaría agradece el compromiso de Perú con este asunto, especialmente después de la CoP15. Reconoce los esfuerzos que Perú ha desplegado para aplicar los indicadores de cumplimiento establecidos en la SC59 y toma nota de que Perú ha tomado medidas en relación con los tres indicadores. Resta determinar, sin embargo, si se ha cumplido con dichos indicadores en forma parcial o completa. Para determinar si se ha logrado el cumplimiento pleno de los indicadores, el Comité Permanente tal vez desee considerar si Perú ha internalizado (e institucionalizado) los medios para garantizar la aplicación efectiva y sostenible de la Convención respecto a la caoba de hoja ancha.

#### Recomendación

40. La Secretaría recomienda que el Comité Permanente, basándose en la información suministrada precedentemente, así como en el informe oral de la Secretaría ante la presente reunión y todas las posibles intervenciones de Perú, determine si Perú ha aplicado los tres indicadores establecidos por la SC59 para lograr el cumplimiento de la Convención en relación con el comercio de caoba y, en el caso de que no lo haya logrado, decida si recomendará una suspensión del comercio de caoba de hoja ancha de Perú.