

Interpretación y aplicación de la Convención

CONSERVACION DEL RINOCERONTE EN ASIA Y AFRICA

El documento y el proyecto de resolución adjuntos (Anexos 1 y 2 respectivamente) han sido preparados por el Grupo UICN/CSE de Especialistas en Rinocerontes en cumplimiento de lo solicitado por el Comité Permanente en su trigésimo primera reunión, celebrada en Ginebra del 21 al 25 de marzo de 1994. El Comité Permanente presenta el

documento y el proyecto de resolución a la Conferencia de las Partes para su examen. Sin embargo, el Comité Permanente no ha tenido ocasión de debatir su enunciado y por ende el hecho de presentarlos no implica que haga suyo su contenido.

Doc. 9.35 Anexo 1

Conservación del rinoceronte en Asia y África

Grupo UICN/CSE de Especialistas en Rinocerontes

23 a 27 de mayo de 1994

Estado de Conservación de la Especie Rinoceronte

Hay cinco especies de rinocerontes, tres en Asia y dos en África. Cerca del 90 por ciento de los rinocerontes del mundo han desaparecido y hoy el número de animales de todas las especies se eleva a menos de 12.000. La población del gran rinoceronte unicornio (*Rhinoceros unicornis*) de la India y Nepal, que asciende a unos 1,900 animales, se ha mantenido relativamente estable durante el último decenio, en parte a causa de las mermas periódicas ocasionadas por la caza ilícita (UICN, 1994). La otra especie unicornio de Asia, el rinoceronte de Java (*Rhinoceros sondaicus*), es el mamífero de gran tamaño más raro del mundo, pues hay menos de 100 especímenes, la mitad de los cuales forman parte de una misma población indonesia, mientras que los demás se hallan dispersos en grupos residuales en Indochina (UICN, 1994; Khan, 1989). Se ha calculado recientemente que la población del rinoceronte de Sumatra (*Dicerorhinus sumatrensis*), que vive en los bosques tropicales de varios países del sudeste de Asia, es de menos de 500 individuos (UICN, 1994). Es probable que la población de la especie disminuya aún más a causa de la presión resultante de una fuerte despoblación forestal y de la caza persistente en toda su área de distribución.

En África, la población de rinocerontes negros (*Diceros bicornis*), ha disminuido más rápidamente que la de cualquier otro gran mamífero terrestre en los últimos años (Milliken y colaboradores, 1993). Del total aproximado de 65.000 rinocerontes negros que había en 1970, hoy sólo quedan unos 2.500, la mayoría de los cuales se hallan en Sudáfrica, Namibia, Kenya y Zimbabwe (Grupo de Especialistas en Rinocerontes Africanos, en prensa). De momento, sólo parece segura la población del rinoceronte blanco (*Ceratotherium simum*) del África meridional, que en los últimos 15 años ha aumentado hasta alcanzar un total de más de 6.700 especímenes (Grupo de Especialistas en Rinocerontes Africanos, en prensa). Sin embargo, la supervivencia en el medio silvestre de la especie septentrional (*C. s. cottoni*) depende de una única población de unos 30 animales del noreste del Zaire (Grupo de Especialistas en Rinocerontes Africanos, en prensa).

La CITES y la Conservación del RinoceronteDecisiones de la Conferencia de las Partes

El comercio internacional de partes, derivados y productos de rinoceronte ha estado prohibido desde 1977, año en que las cinco especies de rinoceronte se incluyeron en el Apéndice I. Desde entonces las Partes han vuelto a examinar en varias ocasiones los problemas relacionados con la conservación del rinoceronte. En su tercera reunión (Nueva Delhi, 1981), la Conferencia de las Partes aprobó la

Resolución Conf. 3.11 (Comercio de cuerno de rinoceronte), en que recomendó que la Secretaría pidiera a los Estados no Partes que, según la información disponible, habían importado o exportado cuernos de rinoceronte durante los cinco años anteriores, que pusieran fin a todo nuevo intercambio comercial internacional de productos de rinoceronte (Anon, 1981). En la resolución se recomienda asimismo que todos los gobiernos impongan una moratoria sobre las ventas de todas las existencias gubernamentales y paraestatales de productos de rinoceronte (Anon, 1981).

En su sexta reunión (Ottawa, 1987), la Conferencia aprobó otra resolución, de mayor alcance, en respuesta a un informe presentado por el Grupo UICN/CSE de Especialistas en Elefantes y Rinocerontes Africanos. En la Resolución Conf. 6.10 (Comercio de productos de rinoceronte), se instó a todas las Partes a que tomaran disposiciones para aplicar de inmediato:

una prohibición total de toda venta y comercio, interno e internacional, de partes y derivados de rinoceronte, especialmente de cuernos, sea enteros o en cualquier otra forma, incluidos los artículos personales, pero con exclusión (únicamente) de los movimientos no comerciales de trofeos de caza obtenidos legalmente y para los que se han expedido todos los documentos pertinentes de CITES (Anon, 1987).

Se instó también a las Partes a que destruyeran:

todas las existencias gubernamentales y paraestatales de cuernos de rinoceronte con contribuciones de apoyo provenientes de fuentes externas para la conservación del rinoceronte en el Estado interesado (Anon, 1987).

Al abordar los problemas relacionados con el comercio interno y las existencias en la Resolución Conf. 6.10, la Conferencia de las Partes se interesó por cuestiones que rebasaban el ámbito del comercio internacional.

En 1989 el comercio de cuernos de rinoceronte se retiró del programa de la séptima reunión de la Conferencia de las Partes (Lausanne, 1989) y los problemas de conservación del rinoceronte no se examinaron. En la octava reunión (Kyoto, 1992), Zimbabwe propuso transferir las poblaciones de rinocerontes blancos y negros de ese país al Apéndice II y Sudáfrica propuso lo mismo respecto de su población de rinocerontes blancos. Ambos países sostuvieron que las exportaciones controladas de cuernos de rinoceronte contribuirían a financiar los gastos periódicos de protección del rinoceronte *in situ* de los Estados del área de distribución. Zimbabwe retiró su propuesta referente al rinoceronte blanco. Pese a que el Comité I rechazó las otras dos propuestas mediante votación, que fue confirmada por el pleno de la Conferencia, ésta encargó a la Secretaría que

procurara invertir la tendencia de las poblaciones de rinocerontes a disminuir.

Decisiones del Comité Permanente y del Comité de Fauna

Desde entonces la conservación del rinoceronte no ha dejado de figurar en el orden del día del Comité Permanente de la CITES. En su vigésimo octava reunión (Lausanne, 1992), el Comité resolvió "que los aspectos relacionados con el comercio de los rinocerontes sean un proyecto de especial interés para el Comité Permanente con vistas a la CP9 [sic]" (Anon, 1991a). En la reunión se aprobó el Anexo 2 del documento Doc. SC.28 (Comercio de cuernos de rinoceronte), en que se hace notar que:

la acumulación de existencias ilegales importantes de cuernos de rinoceronte en algunos países, incluso en Partes en la Convención, es totalmente inaceptable e incompatible con la aplicación efectiva de la Convención, y en consecuencia pide medidas directas para que los organismos públicos responsables de las cuestiones relacionadas con la CITES adquieran y destruyan los cuernos de rinoceronte. El Comité señala que la negativa a adoptar esas medidas será considerada una infracción grave que puede dar lugar a una petición de prohibición del comercio u otras medidas adecuadas (Anon, 1992a).

Al pedir que los Estados adquirieran las "existencias ilegales" con vistas a su destrucción inmediata, el Comité Permanente rebasó el contenido de la Resolución Conf. 6.10 ampliando el alcance de sus actuaciones de la CITES en el ámbito nacional (Martin y colaboradores, 1993). Si bien el Comité Permanente volvió a pedir que las existencias de cuernos de rinoceronte se destruyeran en cumplimiento de las disposiciones de la Resolución Conf. 6.10, no señaló al mismo tiempo explícitamente a la atención de los donantes la necesidad de compensar a los Estados del área de distribución sus pérdidas financieras.

En su octava reunión (Harare, 1991), el Comité de Fauna sostuvo un largo debate sobre la resolución relativa al rinoceronte aprobada por el Comité Permanente en su vigésimo octava reunión y estableció un grupo de trabajo para que estudiara el problema. En una carta dirigida al Presidente del Comité Permanente, el Presidente del Comité de Fauna describió el clima de urgencia reinante en esa reunión respecto de la conservación del rinoceronte: "se necesitan ideas innovadoras para encarar lo que por acuerdo unánime se considera una situación crítica" (Anon, 1992b). El Comité de Fauna sugirió varias medidas concretas en esferas clave, inclusive estrategias para resolver los problemas de gestión del rinoceronte, los problemas comerciales, así como los problemas para hacer cumplir la ley y de investigación que se plantean *in situ*. El Comité de Fauna hizo notar también que "había cierta confusión respecto de la forma en que la cuestión de las existencias se abordaba en el Doc. SC 28.15" (Anon, 1992b).

En la vigésimo novena reunión del Comité Permanente (Washington, D. C., 1993), se decidió específicamente prestar especial atención a tres países, a saber, China, incluida la provincia de Taiwán, República de Corea y Yemen, y se puso en marcha un proceso encaminado a evaluar la observancia de las resoluciones de la CITES y las decisiones del Comité Permanente por esos países (Anon, 1993a). En la declaración oficial del Comité se hizo notar que varios gobiernos y entidades:

- a) siguen tolerando las importaciones y/o participan en el comercio interior de cuernos de rinoceronte;
- b) no han:
 - i) promulgado, instituido y hecho cumplir prohibiciones sobre toda venta o intercambio comercial, interno o internacional, de partes y derivados de rinoceronte;

- ii) destruido todas las existencias gubernamentales y paraestatales de cuernos de rinoceronte; ni

- iii) han tomado medidas enérgicas contra los intermediarios que participan en el tráfico de cuernos,

en consonancia con la Resolución Conf. 6.10 y el Anexo 2 del Informe Resumido de la vigésimo octava reunión del Comité Permanente (Anon, 1993a).

La novena reunión del Comité de Fauna de la CITES se celebró simultáneamente con la trigésima reunión del Comité Permanente. Al examinar las cuestiones relacionadas con la conservación del rinoceronte, el Comité de Fauna convocó tres grupos de trabajo para que evaluaran la gestión de las existencias de cuernos de rinoceronte, el empleo y la demanda de cuernos de rinoceronte en el ejercicio de la medicina tradicional en Asia y la protección del rinoceronte en los Estados del área de distribución. En lo referente a la cuestión de las existencias, el Comité de Fauna dudó en pedir que se destruyeran, pero propuso que todas las existencias lícitas de cuernos de rinoceronte se concentraran bajo control oficial (Anon, 1993d). El Comité de Fauna pidió al Comité Permanente que celebrara consultas con los Estados del área de distribución para determinar bajo qué condiciones habría una mayor disposición a acatar la Resolución Conf. 6.10. [Puede que los resultados de estas consultas exijan que el Comité Permanente o la Conferencia de las Partes vuelvan a examinar la Resolución Conf. 6.10] (Anon, 1993d.) La petición del Comité de Fauna no ha sido transmitida oficialmente a la Secretaría ni al Comité Permanente.

El Comité Permanente volvió a examinar la cuestión en su trigésima reunión (Bruselas, 1993). En la resolución del Comité sobre las cuestiones relacionadas con el rinoceronte (Decisiones del Comité Permanente sobre el comercio de cuernos de rinoceronte y especímenes de tigre), se establecieron los siguientes criterios mínimos que los países consumidores debían satisfacer para "una aplicación adecuada de medidas de protección ... antes de finalizar el mes de noviembre de 1993":

- a) identificación y marcado de las existencias de cuernos de rinoceronte;
- b) concentración de las existencias de cuernos de rinoceronte y huesos de tigre y su control eficaz por el Estado;
- c) adopción y aplicación de medidas legislativas adecuadas; y
- d) disposiciones para el cumplimiento de las medidas arriba citadas (Anon, 1993b).

Los requisitos especificados por el Comité Permanente no contemplan ya explícitamente la necesidad de destruir las existencias de cuernos ni hacen hincapié como antes en la "adquisición" y "destrucción", sino en la "concentración" y el "control eficaz".

En relación con otros acontecimientos, el Comité Permanente decidió suspender la emisión de un juicio sobre la República de Corea y Yemen, pero observó con preocupación que las medidas adoptadas por China, incluida la provincia de Taiwán, no eran "adecuadas para controlar suficientemente el comercio ilícito de cuernos de rinoceronte y de especímenes de tigre" (Anon, 1993b). Para dar asesoramiento sobre el cumplimiento de las condiciones mínimas, el Comité Permanente propuso poner a disposición de China, incluida la provincia de Taiwán, y de la República de Corea, una delegación de asistencia técnica, y enviar una delegación de alto nivel a fin de que informara sobre la aplicación de las medidas solicitadas. Al mismo tiempo, la lista de países señalados por el hecho de participar en distintos aspectos del comercio ilícito de cuernos de rinoceronte se amplió incluyéndose en ella a Zambia, Reino Unido (Hong Kong),

Myanmar, Viet Nam y la República Democrática Popular Lao.

En su trigésimo primera reunión (Ginebra, 1994), el Comité Permanente examinó los informes de la delegación de alto nivel (Anon, 1994b) y de la misión de asistencia técnica (Anon, 1994c) sobre la situación en China, incluida la provincia de Taiwán, la República de Corea y Hong Kong. En el documento oficial de la reunión (Decisiones del Comité Permanente sobre el comercio de cuernos de rinoceronte y especímenes de tigre) se reconoció que China y la República de Corea habían progresado algo, pero se expresó la opinión de que "todavía hacen falta más medidas" para que se cumplan las condiciones mínimas citadas (Anon, 1994a). Por otra parte, el Comité Permanente expresó su preocupación "porque las medidas acordadas por las autoridades de la provincia de Taiwán, China, para cumplir los requisitos mínimos no se ha aplicado aún" (Anon, 1994a), pese a que, en general, la descripción de los esfuerzos realizados por las autoridades de la provincia de Taiwán, China, contenida en el informe de la delegación de alto nivel, era más positiva (Anon, 1994a). Se pidió a los demás países citados que informaran sobre otros progresos a la Conferencia de las Partes en su novena reunión, al tiempo que Omán y los Emiratos Arabes Unidos fueron añadidos a la lista cada vez más larga de países que se creía comerciaban en productos de rinoceronte (Anon, 1994a).

Otras medidas para promover la conservación del rinoceronte

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha hecho también de la conservación del rinoceronte una cuestión prioritaria, nombrando a un Enviado Especial para que llevara a cabo misiones de investigación en varios Estados del área de distribución y países consumidores en 1992 y 1993. El PNUMA ha auspiciado conferencias de Estados del área de distribución del rinoceronte, así como de Estados consumidores y donantes, sobre la financiación de la conservación del rinoceronte. Como se anticipaba que los donantes aportarían cuantiosos fondos para los esfuerzos de conservación del rinoceronte, en la reunión se presentaron proyectos valorados en un total de 55 millones de dólares EE.UU. (Anon, 1993c). En la práctica, los donantes se comprometieron a aportar menos de 10 millones de dólares, un alto porcentaje de los cuales estaba reservado ya para proyectos en curso (Anon, 1993c). Además, en las reuniones se formularon varias recomendaciones, inclusive que se aprobara el establecimiento de un Servicio de Conservación del Elefante y el Rinoceronte en el marco del PNUMA, que se pidiera a los administradores del Fondo para la Protección del Medio Ambiente que dieran prioridad a la financiación de proyectos que abarcaran la protección del rinoceronte y sobre la necesidad de fomentar la cooperación entre Estados para hacer cumplir la ley y de concertar acuerdos regionales de lucha contra el comercio ilícito de cuernos de rinoceronte, como el proyecto de acuerdo de Lusaka.

Los Estados Unidos de América han ejercido también presión sobre varios países que son consumidores tradicionales de cuernos de rinoceronte. Invocando la enmienda Pelly a la Ley de protección del pescador de 1967, ciertas organizaciones no gubernamentales con sede en los Estados Unidos han pedido al Secretario del Interior que aplique sanciones comerciales a la provincia de Taiwán, China, la República de Corea y Yemen por seguir comerciando en productos de rinoceronte. Tras un proceso de examen interno, el Gobierno de los Estados Unidos propuso aprobar certificaciones respecto de China, inclusive Taiwán, únicamente, pero suspendió la aplicación de sanciones comerciales hasta marzo de 1994, en espera de un nuevo examen. No se tomaron medidas de ese tipo respecto de la República de Corea y Yemen. En abril de

1994 se decidió censurar sólo a la provincia de Taiwán, China y los Estados Unidos pusieron en marcha procedimientos para instituir un embargo sobre todas las importaciones de productos derivados de especies silvestres procedentes de la provincia de Taiwán, China, (Anon, 1994d). (La aplicación de sanciones oficiales a la provincia de Taiwán, China, que debían entrar en vigor a mediados de junio de 1994, se aplazó en espera de un proceso de examen oficial encaminado a estudiar posibles exenciones).

La situación en los Estados del área de distribución

Desde la octava reunión de la Conferencia de las Partes la situación de los rinocerontes africanos y asiáticos en muchos Estados del área de distribución ha seguido agravándose a causa de la caza ilícita para obtener cuernos. Los datos facilitados al Grupo UICN/CSE de Especialistas en Rinocerontes Africanos hacen pensar que entre 1991 y 1994 el número de rinocerontes negros ha disminuido en todos los Estados del área de distribución menos tres, a saber, Kenya, Namibia y Sudáfrica (Grupo de Especialistas en Rinocerontes Africanos, en prensa). Pese a que Zimbabwe ha destinado más recursos a la protección del rinoceronte que la mayoría de los demás Estados del área de distribución, el descenso documentado reciente más grave ha sido el de la población de rinocerontes negros de ese país, que ha disminuido de unos 1.400 animales en 1991, a cerca de 300 en 1994 (Grupo de Especialistas en Rinocerontes Africanos, en prensa). En Asia, la situación del rinoceronte de Sumatra se ha agravado en Indonesia, mientras que la presión de la caza furtiva sobre las poblaciones de rinocerontes unicornes de la India, Nepal y Bhután siguió siendo grave durante ese período.

No cabe ninguna duda de que para proteger al rinoceronte se necesitan sumas ingentes de dinero. Algunos estudios indican que los métodos de protección tradicionales aplicados en Africa, que descansan en patrullas encargadas de luchar contra la caza furtiva, requieren un nivel sostenido de financiación de aproximadamente 400 dólares EE.UU./km² de hábitat del rinoceronte y un hombre/km² para que sean eficaces (Leader-Williams y colaboradores, 1990; Department of National Parks and Wild Life Management, 1992). Las estimaciones más recientes hechas en Sudáfrica y Zimbabwe sugieren que se podrían necesitar hasta 1.000 dólares EE.UU./km² o más en los lugares en que la presión de la caza furtiva es fuerte. Hay también indicios de que en algunas partes de Asia el costo de la protección podría ser varias veces más alto, posiblemente a causa del mayor valor alcanzado por el cuerno asiático en algunos mercados de productos medicinales. El establecimiento de programas de conservación del rinoceronte autofinanciados que no dependan de donantes es un reto, sobre todo en un momento en que los presupuestos de la mayoría de los departamentos de vida silvestre de los Estados del área de distribución se enfrentan a graves limitaciones económicas a causa de las devaluaciones periódicas, que a veces son fuertes, así como de los elevados índices de inflación.

Enfrentados a la presión incesante de la caza furtiva, que a menudo supone incursiones transfronterizas, varios Estados se han visto obligados a dejar atrás los métodos tradicionales de protección y a introducir programas innovadores, aunque cada vez más costosos, de protección de los rinocerontes *in situ*. Con un costo de decenas de miles de dólares, Namibia y Zimbabwe han descornado cientos de rinocerontes silvestres para promover su seguridad a corto plazo. Kenya y Zimbabwe han empezado a establecer santuarios y zonas de conservación y protección intensivas cuyo propósito es "concentrar los recursos disponibles, aumentar al máximo la seguridad y reforzar el potencial reproductivo de las poblaciones menguadas" (Milliken y colaboradores, 1993). Es posible que la República Unida

de Tanzania y el Camerún hagan lo mismo, pero el traslado de rinocerontes y la construcción de cercas y otras obras de infraestructura tienen un costo muy alto. Por ejemplo, el programa de santuarios de Kenya exigió 5 millones de dólares EE.UU. durante un período de 8 años y la mitad de esa suma se empleó para establecer dos santuarios (Milliken y colaboradores, 1993). En Asia, Nepal y la India han invertido grandes sumas de dinero para trasladar rinocerontes unicornes de un lugar a otro. Como resultado de las reuniones del PNUMA, la mayoría de los Estados del área de distribución han formulado programas pormenorizados de gestión para conservar el rinoceronte. Sin embargo, las limitaciones en materia de financiación siguen siendo el flagelo de los esfuerzos locales en toda Africa y Asia.

La situación en los países consumidores

El cuerno de rinoceronte se consume principalmente en el Oriente Medio, donde se convierte en empuñaduras de dagas tradicionales conocidas con el nombre de "jambiya", y en otras partes de Asia, sobre todo en el Lejano Oriente, donde se emplea como ingrediente de medicamentos tradicionales. Ambos usos forman parte de tradiciones culturales varias veces centenarias. Yemen es el principal productor de empuñaduras de cuerno de rinoceronte para jambiyas, al tiempo que se reconoce que China, inclusive la provincia de Taiwán, y la República de Corea son los principales consumidores de medicamentos a base de cuerno de rinoceronte. También se ha documentado la existencia de mercados más pequeños de medicamentos en la India, Nepal, Hong Kong, Macao, Japón, República Popular Democrática de Corea y en muchos países del sudeste de Asia, como Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Tailandia y Viet Nam (Martin, 1980 y 1983; Milliken y colaboradores, 1993).

Las investigaciones más recientes indican que el comercio de productos de rinoceronte se ha convertido en un fenómeno mundial. Hace poco se comprobó que Omán es un centro de fabricación de dagas con empuñaduras de cuerno de rinoceronte y se ha señalado que los Emiratos Arabes Unidos son un mercado para las jambiyas yemenitas con empuñaduras de cuerno de rinoceronte (TRAFFIC, 1994). Otras investigaciones sugieren que los medicamentos elaborados en China con cuerno de rinoceronte se han exportado a muchos países consumidores no tradicionales, como Alemania, Arabia Saudita, Australia, Bulgaria, Canadá, Estados Unidos de América, Filipinas, Gabón, Mauricio, Samoa Americana, Sudáfrica y Reino Unido o que se ofrecen en esos países (Milliken y Haywood, 1994). De hecho, la inspección del 3% de los contenedores desembarcados en puertos de los Estados Unidos, llevó a ese país a confiscar entre 1988 y 1991 más de 50 mil productos medicinales que contenían derivados de rinoceronte (Milliken y Haywood, 1994). Mientras tanto, gracias a estudios de mercado ha sido posible identificar por lo menos 32 medicamentos que, según se dice, contienen cuerno de rinoceronte entre otros ingredientes, ofrecidos a la venta en los Estados Unidos de América (TRAFFIC, en prensa).

En respuesta a la presión internacional cada vez más fuerte para que se ponga coto a los usos tradicionales de productos de rinoceronte, varios países han reforzado sus controles sobre el comercio interior, especialmente los países señalados por el Comité Permanente en su vigésimo novena reunión. En virtud de un anuncio hecho público por el Consejo de Agricultura con efecto a contar del 19 de noviembre de 1993, las autoridades de la provincia de Taiwán, China, prohibieron la importación, exportación, el intercambio, la exhibición y la práctica de ofrecer a la venta y de recetar cualquier medicamento que contenga cuerno de rinoceronte. Análogamente, en enero de 1993 el Gobierno de la República de Corea dictó nuevos

decretos al amparo de la Ley de asuntos farmacéuticos, con efecto a contar del 2 de diciembre de 1992, por los que se prohíbe la venta o exhibición de cuerno de rinoceronte o su posesión con el propósito de destinarlo a la venta. En virtud de un anuncio del Consejo de Estado de 29 de mayo de 1993, China prohibió también la compraventa, el transporte (inclusive por correo) y el empleo farmacéutico de cuerno de rinoceronte en su territorio. Por último, en el Yemen se dictó un Decreto Ministerial con efecto a contar del 2 de diciembre de 1992, por el que se prohibió la fabricación y venta de empuñaduras de daga de cuerno y se ordenó inscribir las existencias de cuernos de rinoceronte en el Ministerio de Abastecimiento y Comercio antes del 2 de febrero de 1993. Sin embargo, las autoridades yemenitas no prohibieron la posesión de jambiyas con empuñaduras de cuerno de rinoceronte ni la venta de jambiyas antiguas.

Aunque el Comité Permanente reconoció estos acontecimientos positivos en su trigésimo primera reunión, pidió que China, inclusive la provincia de Taiwán, y la República de Corea, tomaran nuevas medidas para cumplir las condiciones mínimas establecidas en la trigésima reunión (Anon, 1994a). Por otra parte, hasta la fecha no se han exigido evaluaciones de la aplicación de los criterios mínimos en otros países consumidores menos tradicionales o en los mercados "no asiáticos" destacados en los estudios más recientes. Es más, en vista de ciertos impedimentos jurídicos, se están reconociendo las limitaciones de las leyes mejoradas, inclusive respecto de las condiciones mínimas promovidas por el Comité Permanente. China es el único de los países más presionados que ha conseguido concentrar las existencias paraestatales de cuernos de rinoceronte en ocho lugares distintos, mientras que en la provincia de Taiwán, China y la República de Corea (y presumiblemente en muchos otros países) la ley no autorizaría la confiscación de bienes privados adquiridos por medios lícitos y su concentración en un lugar sujeto a control oficial (Anon, 1994a). Análogamente, las autoridades del Yemen son incapaces de confiscar o consolidar los cuernos de rinoceronte inscritos como pertenencias legítimas de los mercaderes de jambiyas.

Dejando de lado las consideraciones jurídicas, la fiscalización del comercio de cuernos de rinoceronte plantea varios retos a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, sobre todo en los mercados finales. Para detectar el cuerno de rinoceronte en polvo o en los medicamentos se requiere un análisis forense minucioso. Desafortunadamente, hoy las técnicas de laboratorio no se hallan al alcance de la mayoría de los países y, en cualquier caso, no se pueden aplicar con ocasión de las inspecciones de rutina. En consecuencia, los comerciantes pueden evitarse problemas con relativa facilidad cambiando las etiquetas de las existencias o almacenándolas fuera de sus establecimientos comerciales. Por ejemplo, en la República de Corea entre enero y abril de 1993 se inspeccionaron más de 11.300 locales de venta de medicamentos tradicionales, pero sólo se halló cuerno de rinoceronte en una ocasión (Mills, 1993). Poco tiempo después, una encuesta de TRAFFIC que abarcó 130 farmacias y clínicas de cinco ciudades de la República de Corea, incluida la capital, Seúl, puso en evidencia que 56 (43%) decían vender medicamentos de cuerno de rinoceronte (Mills, 1993). Las investigaciones hechas en China, inclusive Taiwán, han arrojado resultados análogos (Loh y Loh, 1994; TRAFFIC, 1994b). Inclusive en Hong Kong, cuya legislación, modificada en diciembre de 1989, se convirtió en la primera en Asia en prohibir el comercio de cuerno de rinoceronte en todas sus formas (Milliken, 1991), se comprobó que a mediados de 1993 el comercio interior ilícito de productos de rinoceronte era significativo (Environmental Investigation Agency, 1993).

La combinación de leyes más estrictas y de intervenciones energéticas de los funcionarios encargados de hacerlas

cumplir no siempre da resultados positivos, al menos a corto plazo. Por ejemplo, en la República de Corea, el único país que, hasta donde se sabe, publica un índice general quincenal de precios de sustancias medicinales tradicionales, el precio al por menor del cuerno de rinoceronte se duplicó, alcanzando un nivel sin precedentes, dos semanas después de que se anunciara la posible aplicación a ese país de la enmienda Pelly de los Estados Unidos (Mills, 1993). Si, como indica un estudio reciente (t Sas-Rolfes, 1993), el precio del cuerno de rinoceronte casi no afecta a la demanda (es decir, que ésta es muy inelástica), significa que el número de cuernos utilizados no variará apreciablemente con el aumento significativo de los precios. Dicho de otro modo, los incrementos apreciables de los precios no afectarán al número de cuernos utilizados. De resultas de ello, los principales beneficiarios del aumento de los precios son los comerciantes que actúan en el mercado negro, que estarán en posición de aumentar considerablemente sus márgenes de beneficio, lo que podría fomentar la continuación del comercio ilícito e inclusive hacerlo aumentar como resultado de compras especulativas.

Se ha manifestado el temor de que el comercio de cuernos de rinoceronte en algunos mercados de Asia ha respondido a las iniciativas políticas y jurídicas de las autoridades volviéndose todavía más clandestino que antes, particularmente en los sitios donde, según parece, el público es partidario de que continúe (Environmental Investigation Agency, 1993; Milliken y colaboradores, 1993; Mills, 1993; Loh y Loh, 1994; TRAFFIC, 1994a). En algunos países, los propios consumidores rara vez piden expresamente medicamentos de cuerno de rinoceronte, si alguna vez lo hacen (Nowell y colaboradores, 1992; Mills, 1993). En tales casos, la decisión de recetar o no medicamentos que contengan cuerno de rinoceronte la toman quienes ejercen la medicina tradicional, pese a lo cual hasta ahora se ha prestado muy poca atención a la comprensión de los factores que motivan a ese importante cuerpo de profesionales. Los resultados de dos estudios sociológicos sobre las actitudes de los médicos tradicionales hechos en la provincia de Taiwán, China y en la República de Corea sugieren que entre un cuarto y un tercio de ellos consideran el cuerno de rinoceronte un medicamento esencial que no tiene sucedáneos y que seguirán empleándolo independientemente de toda consecuencia jurídica (Mills, 1993; Nowell y Pei, en prensa).

Los esfuerzos por informar al público en general sobre los esfuerzos encaminados a erradicar tradiciones culturales inveteradas se enfrentan a enormes obstáculos. En contraste con el uso indebido de drogas y otros males sociales, que la sociedad no ve con buenos ojos, el empleo de animales y plantas, inclusive especies amenazadas, en la medicina tradicional cuenta con el apoyo de un porcentaje apreciable del público, que lo percibe como un aspecto importante de tradiciones culturales consagradas. Hay una gran diferencia entre desalentar el uso de productos medicinales, algunos de los cuales se consideran eficaces en situaciones que ponen en peligro la vida, y persuadir a consumidores opulentos de que no compren ciertos productos de lujo, como pieles de gatos manchados o artículos de bisutería de marfil de elefante. El cuerno de rinoceronte sólo se emplea como artículo de lujo en el Oriente Medio.

Análisis y conclusiones

Desde la octava reunión de la Conferencia de las Partes, la CITES, el PNUMA, los Estados Unidos de América, los Estados del área de distribución, los países consumidores y las ONG han adoptado una amplia gama de medidas para fomentar la conservación del rinoceronte. Como se observó anteriormente, se han registrado varios acontecimientos importantes, como la promulgación de leyes más estrictas, el fortalecimiento de la capacidad de hacer cumplir la ley, el fomento de una mayor conciencia del público y un grado

de cooperación internacional sin precedentes. La comunidad de los donantes ha aportado alguna financiación adicional para ayudar a los Estados del área de distribución a proteger y conservar las especies de rinocerontes. No cabe duda de que gracias a estas medidas colectivas se ha prestado más atención a la conservación del rinoceronte en niveles políticos más altos que nunca.

Análogamente, es preciso reconocer que en el mismo período el número de rinocerontes africanos y asiáticos ha seguido disminuyendo sustancialmente. La eficacia de las nuevas medidas jurídicas y de las iniciativas de gran envergadura encaminadas a poner coto a los usos a nivel nacional de los productos de rinoceronte es difícil de evaluar, aunque en algunos casos todo indica que han sido ineficaces, por lo menos a corto plazo, y que gracias a ello la industria ha podido pasar a traficar a un nivel mayor de clandestinidad. En consecuencia, se ha visto seriamente afectada la capacidad de vigilar el comercio eficazmente, al tiempo que no se han elaborado ni sometido a prueba nuevas estrategias de vigilancia. En los mercados clave de Asia el diálogo con la comunidad médica tradicional ha sufrido trastornos y es posible que se haya roto. Al mismo tiempo, los nuevos datos sociológicos indican que es posible que muchos médicos tradicionales estén haciendo caso omiso de las prohibiciones legales y que sigan empleando cuernos de rinoceronte en consonancia con tradiciones culturales inveteradas. Por último, la mayoría de las iniciativas se han concentrado en los principales mercados de consumo, mientras que el empleo de productos de rinoceronte en otros lugares no ha sido estudiado con igual detenimiento. Dado el pequeño tamaño de las poblaciones de la mayoría de las especies de rinoceronte, se teme con razón que un comercio residual que escape al control de las autoridades de cualquier país consumidor agrave aún más la situación de los rinocerontes del mundo.

Es evidente que para que los efectos y las consecuencias de las iniciativas normativas solicitadas por la CITES se vigilen y entiendan debidamente, se han de elaborar urgentemente indicadores precisos de los acontecimientos en los mercados locales de productos de rinoceronte y de la situación de la especie en el mundo. En la actualidad hay un gran vacío en este sentido y las decisiones normativas escasamente se evalúan. En consecuencia, es posible que las medidas contraproducentes que hacen aumentar en la práctica la presión sobre el rinoceronte *in situ* no se rectifiquen.

Al mismo tiempo, la mayoría de las Partes en la Convención se han mostrado muy reuentes a aplicar por lo menos a una de las recomendaciones de la CITES. La mayoría de los Estados del área de distribución, inclusive Botswana, India, Namibia, Nepal, Sudáfrica, República Unida de Tanzania y Zimbabwe, todos ellos Partes reconocidamente poseedoras de existencias de cuernos de rinoceronte, se han abstenido deliberadamente de aplicar la solicitud contenida en la Resolución Conf.6.10 de que se destruyan las existencias gubernamentales y paraestatales de esos cuernos. Muchos observadores han puesto en tela de juicio la eficacia de la destrucción de los cuernos (Martin y colaboradores, 1993) y es digno de mención que en la mayoría de las deliberaciones recientes del Comité Permanente se ha dejado de abogar por esa medida.

La tarea de hallar soluciones perdurables en lo referente a la conservación del rinoceronte sigue siendo difícil. Hasta ahora, la Conferencia de las Partes y los comités de la CITES se han mostrado reuentes en sus resoluciones y decisiones a ir más allá de las estrategias de conservación tradicionales encaminadas a prevenir el comercio y a reducir los mercados de cuernos de rinoceronte existentes. La mayor presión sobre ciertos países asiáticos arranca de la opinión generalizada de que los esfuerzos por detener el comercio ilícito de cuernos de rinoceronte han fracasado por falta de empeño. Se está sometiendo a prueba, como

nunca antes, el convencimiento de que las intervenciones oficiales de alto nivel para promulgar leyes más eficaces y hacer cumplir la ley en mayor grado en los mercados finales acabará deteniendo la disminución de los rinocerontes del mundo. Está por verse si esas medidas colectivas acabarán con la presión ejercida sobre las poblaciones silvestres pervivientes o si movilizarán los recursos necesarios para proteger a esas especies *in situ* y evitarán nuevos descensos de las poblaciones.

Por otra parte, si bien hay acuerdo en pedir que se erradique el comercio ilícito de cuernos de rinoceronte, también existen importantes discrepancias entre las Partes en la Convención respecto de la orientación que se ha de dar a la conservación en el futuro. En particular, algunos Estados del área de distribución donde se hallan algunas

de las poblaciones más numerosas de rinocerontes han expresado la opinión de que las prohibiciones al comercio por sí solas no bastarán para prevenir la extinción de la especie como resultado de la caza furtiva. Al mismo tiempo, se cree que es necesario estudiar y aplicar estrategias de gestión más innovadoras para evaluar su eficacia. El propósito del proyecto de resolución adjunto, en el que se reconoce que todas las iniciativas normativas entrañan riesgos y que pueden provocar consecuencias involuntarias, es alentar a las Partes a que estudien métodos alternativos y, de ser procedente, a que elaboren indicadores que sirvan para evaluar su eficacia. Se tiene el firme convencimiento de que la política actual y futura de fomento de la conservación de la especie rinoceronte se ha de evaluar periódicamente y modificar según proceda.

Referencias

- African Rhino Specialist Group (in press). *Proceedings of the 2nd Meeting of the African Rhino Specialist Group*. IUCN/SSC ARSG, Pietermaritzburg, South Africa.
- Anonymous (1981). Resolution Conf. 3.11 Trade in rhinoceros horn. In: *Proceedings of the Third Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. CITES Secretariat, Lausanne, Switzerland.
- Anonymous (1987). Resolution Conf. 6.10 Trade in rhinoceros products. In: *Proceedings of the Sixth Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. CITES Secretariat, Lausanne, Switzerland.
- Anonymous (1992a). Doc. SC. 28.15 Trade in Rhinoceros Horn. CITES Secretariat, Lausanne, Switzerland.
- Anonymous (1992b). Minutes, eighth meeting of CITES Animals Committee.
- Anonymous (1993a). Decisions of the Standing Committee on Rhinoceroses and Tiger Specimens. *Notification to the Parties No. 738*. CITES Secretariat, Lausanne, Switzerland.
- Anonymous (1993b). Decisions of the Standing Committee on Rhinoceroses and Tiger Specimens. *Notification to the Parties No. 774*. CITES Secretariat, Geneva, Switzerland.
- Anonymous (1993c). Doc. SC.30.4 Report on rhinoceros conservation issues. CITES Secretariat, Brussels, Belgium.
- Anonymous (1993d). Minutes, ninth meeting of CITES Animals Committee.
- Anonymous (1994a). Decisions of the Standing Committee on Trade in Rhinoceros Horn and Tiger Specimens. CITES Secretariat, Geneva, Switzerland.
- Anonymous (1994b). CITES high level delegation to north east Asia report to CITES Standing Committee. Unpublished manuscript. CITES Secretariat, Geneva, Switzerland.
- Anonymous (1994c). The CITES technical assistance delegation report on visits to the People's Republic of China, Taiwan, and the Republic of Korea, 21 November – 5 December 1993. Unpublished manuscript. CITES Secretariat, Geneva, Switzerland.
- Anonymous (1994d). President announces trade sanctions against Taiwan for illegal trade in endangered species. Press release. The White House, Washington, D.C., United States.
- Department of National Parks and Wild Life Management (DNPWLM) (1992). *Zimbabwe Black Rhino Conservation Strategy*. Harare, Zimbabwe.
- Environmental Investigation Agency (EIA) (1993). Illegal rhino products available in two thirds of Hong Kong pharmacies. Press release. Environmental Investigation Agency, London, United Kingdom.
- IUCN (1994). Sumatran rhino closer to extinction. Press release. IUCN – The World Conservation Union, Gland, Switzerland.
- Khan, M. (1989). *Asian Rhinos, An Action Plan for their Conservation*. IUCN, Gland, Switzerland.
- Leader-Williams, N., Albon, S.D. and P.S.M. Berry (1990). Illegal exploitation of black rhinoceros and elephant populations: patterns of decline, law enforcement and patrol effort in Luangwa Valley, Zambia. *Journal of Applied Ecology*, 27:1055-1087.
- Loh, J. and K. Loh (1994). Rhino horn in Taipei, Taiwan. *TRAFFIC Bulletin*, 14: 55-58.
- Martin, E. B. (1980). *The International Trade in Rhinoceros Products*. IUCN/WWF, Gland, Switzerland.
- Martin, E. B. (1983). *Rhino Exploitation: The Trade in Rhinoceros Products in India, Indonesia, Malaysia, Burma, Japan and South Korea*. WWF Hong Kong, Hong Kong.
- Martin, E. B., T. Milliken, and K. Nowell (1993). Rhino Horn Stockpile Acquisition: Does It Help Conservation?, *SWARA*, 16 (3): 17-22.
- Milliken, T. (1991). The evolution of legal controls on rhinoceros products in Hong Kong: an Asian model worth considering. *Oryx*, 25 (4): 209-214.
- Milliken, T., K. Nowell and J. B. Thomsen (1993). *The Decline of the Black Rhino in Zimbabwe: Implications for Future Rhino Conservation*. TRAFFIC International, Cambridge, United Kingdom.
- Mills, J. A. (1993). *Market Under Cover: The Rhinoceros Horn Trade in South Korea*. TRAFFIC International, Cambridge, United Kingdom.
- Mulliken, T. and M. Haywood (1994). A report to the CITES Secretariat on recent data concerning trade in rhino and tiger products for the years 1988-1992. TRAFFIC International, Cambridge, United Kingdom.
- Nowell, K., Chyi, W.L., and Pei, C. J. (1992). *The Horns of a Dilemma: The Market for Rhino Horn in Taiwan*. TRAFFIC International, Cambridge, United Kingdom.
- Nowell, K. and C.-J. Pei (in press). Horns of a dilemma II: another look at the market for rhino horn in Taiwan. *TRAFFIC Bulletin*.

t Sas-Rolfes, M. J. (1993). The economics of rhino conservation, an economic analysis of policy options for the management of wild rhino populations in Africa. M.Sc. dissertation. University College London, United Kingdom.

TRAFFIC (1994a). A report to the CITES Secretariat on a field investigation of the continued use of rhinoceros horn in the manufacture of traditional dagger handles in the United Arab Emirates, the Sultanate of Oman, and the Republic of Yemen. TRAFFIC International/India, Cambridge, United Kingdom.

TRAFFIC (1994b). A report to the CITES Secretariat on a survey of retail availability of rhinoceros horn and tiger bone in the People's Republic of China. TRAFFIC International, Cambridge, United Kingdom.

TRAFFIC (in press). *Prescription for Extinction*. TRAFFIC USA, Washington, D.C., United States.

Doc. 9.35 Anexo 2

PROYECTO DE RESOLUCION DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Conservación del rinoceronte en Africa y Asia

HONDAMENDE PREOCUPADA porque muchas poblaciones de rinocerontes han seguido disminuyendo drásticamente y porque cuatro de las cinco especies se hallan en peligro de extinción;

RECORDANDO que la Conferencia de las Partes incluyó todas las especies de rinoceronte en el Apéndice I de la Convención en 1977 y aprobó la Resolución Conf. 3.11, sobre el comercio de cuerno de rinoceronte (Nueva Delhi, 1981) y la Resolución Conf. 6.10, sobre el comercio de productos de rinoceronte (Ottawa, 1987);

RECORDANDO además, que en su octava reunión (Kyoto, 1992), la Conferencia de las Partes encargó al Comité Permanente que abordara los problemas de conservación del rinoceronte;

TOMANDO NOTA del examen pormenorizado de la conservación del rinoceronte por el Comité Permanente en sus reuniones vigésimo octava (Lausanne, 1992), vigésimo novena (Washington, D.C., 1993), trigésima (Bruselas, 1993) y trigésimo primera (Ginebra, 1994) y de las medidas recientes del Comité;

TOMANDO NOTA también de las recomendaciones del Comité de Fauna (Harare, 1992; Bruselas, 1993);

RECORDANDO las resoluciones y recomendaciones de la Conferencia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente entre los Estados del área de distribución del rinoceronte, Estados consumidores y donantes sobre financiación de la conservación del rinoceronte (Nairobi, 1993);

ENCOMIANDO los esfuerzos hechos por los Estados del área de distribución para proteger sus poblaciones de rinocerontes de la caza ilícita, a menudo en circunstancias muy difíciles;

ENCOMIANDO además las medidas adoptadas recientemente por países para controlar y reducir la utilización de cuernos de rinoceronte, sobre todo por los países en que forma parte de una tradición cultural varias veces centenaria;

CONCLUYENDO que todas las medidas citadas no han detenido la disminución de las poblaciones de rinocerontes;

RECONOCIENDO que se conoce ahora que el comercio de cuernos de rinoceronte es un problema mundial de ejecución de la ley que se extiende más allá de los Estados del área de distribución y de los Estados consumidores tradicionales;

CONSCIENTE de que, en vista de la realidad social, económica y cultural de muchos países productores y consumidores, la práctica de hacer hincapié únicamente en la ejecución de la ley no ha conseguido erradicar la amenaza que afecta al rinoceronte;

CONSCIENTE de que se siguen acumulando existencias de cuernos de rinoceronte en algunos países y de que el

llamamiento para que se destruyeran, conforme a lo recomendado en la Resolución Conf. 6.10, no ha sido acatado y de que muchas Partes no lo consideran ya apropiado;

PREOCUPADA de que la destrucción de las existencias de cuernos de rinoceronte acrecentaría con toda probabilidad las amenazas que afectan a las poblaciones de rinocerontes;

RECONOCIENDO que las medidas internacionales recientes han acarreado varias consecuencias involuntarias, inclusive la de acentuar el carácter clandestino del comercio, y que han coincidido con un aumento del precio en los países consumidores;

RECONOCIENDO además, que hay distintas opiniones respecto de los métodos más eficaces de conservación del rinoceronte en Asia y Africa;

PREOCUPADA por el hecho de que las amenazas directas que afectan a las poblaciones de rinocerontes no se están reduciendo, de que el costo de garantizar su seguridad eficazmente está aumentando y de que en las circunstancias actuales muchos Estados del área de distribución no son capaces de sufragarlos fácilmente;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA
CONVENCION

INSTA

- a) a las Partes que cuentan con existencias lícitas de cuernos de rinoceronte a que identifiquen, marquen, inscriban y velen por la seguridad de esas existencias;
- b) a todas las Partes a que adopten medidas legislativas adecuadas encaminadas a reducir el comercio ilícito de productos de rinoceronte;
- c) a los Estados del área de distribución a que sean diligentes en sus esfuerzos por hacer cumplir la ley y a que hagan aún más hincapié en la prevención de la caza ilícita y en la pronta identificación de los presuntos delincuentes; y

ENCARGA al Comité Permanente que impulse actividades encaminadas a reducir el comercio ilícito, a condición de que:

- a) se evalúe la eficacia de todas esas actividades;
- b) se elaboren indicadores normalizados de los resultados para evaluar las variaciones de los niveles de caza ilícita y de la situación de las poblaciones de rinocerontes en los Estados del área de distribución; y
- c) las políticas que orienten las intervenciones tengan en cuenta las evaluaciones y se modifiquen según proceda;

RECOMIENDA que todos los Estados del área de distribución elaboren planes de recuperación para sus poblaciones de rinocerontes que, entre otras cosas:

- a) sean apropiadas para la situación reinante en esos países;
- b) no perjudiquen la conservación del rinoceronte en otros Estados del área de distribución;
- c) contemplen la reinversión de los ingresos procedentes de usos del rinoceronte acordes con la Convención a fin de compensar los altos costos de su conservación;
- d) su propósito a largo plazo sea el sostenimiento de los esfuerzos de conservación sobre la base de la autosuficiencia;

INSTA

- a) a los posibles donantes a que coadyuven en los esfuerzos de financiación de los Estados del área de distribución encaminados a aplicar planes de recuperación del rinoceronte;

- b) al Fondo para la Protección del Medio Ambiente a que financie la protección de las poblaciones de rinocerontes en el contexto de proyectos de base amplia para la conservación de la diversidad biológica;

ENCARGA a la Secretaría que facilite la aplicación de la presente resolución y que informe a la Conferencia en su décima reunión sobre los progresos alcanzados.

PIDE a todas las Partes que asuman un compromiso constructivo para alcanzar los propósitos de la presente resolución; y

REVOCA las siguientes resoluciones:

- a) Ρεσολυχι Γ'ν Χονφ.□3.11 (Νυεπω Δεληι, 1981) – Comercio de cuerno de rinoceronte; y
- b) Resolución Conf. 6.10 (Ottawa, 1987) – Comercio de productos de rinoceronte.