

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

Cuadragésimo novena reunión del Comité Permanente
Ginebra (Suiza), 22-25 de abril de 2003

Interpretación y aplicación de la Convención

CUPOS DE EXPORTACIÓN

1. Este documento ha sido preparado por la Secretaría.
2. En su 12a. reunión (Santiago, 2002), la Conferencia de las Partes aprobó la Decisión 12.17, en la que se estipula que:
 - a) *El Comité Permanente debe establecer un Grupo de trabajo sobre cupos de exportación entre periodos de sesiones con el objetivo de preparar directrices para que las Partes establezcan, apliquen, supervisen y comuniquen cupos de exportación nacionales para los taxa incluidos en Apéndices de la CITES. El Comité Permanente celebrará amplias consultas con los Comités de Fauna y de Flora para cumplir las siguientes atribuciones.*
 - b) *Las atribuciones del grupo de trabajo deben incluir lo siguiente:*
 - i) *entre las cuestiones particulares que han de abordarse, cabe señalar los problemas identificados en el Anexo 2 del documento CoP12 Doc. 50.2 y las sugerencias o comunicaciones adicionales de las Partes;*
 - ii) *debe invitarse a participar en el grupo a representantes con conocimientos especializados sobre esta materia, en particular los procedentes de Partes con cupos de exportación y de los principales países importadores. Se invitará a la Secretaría a participar en los debates. El presidente del grupo de trabajo podrá invitar a representantes de organizaciones no gubernamentales o intergubernamentales con conocimientos especializados sobre esta cuestión a participar en el grupo de trabajo;*
 - iii) *el grupo de trabajo debe presentar al Comité Permanente, a más tardar el 31 de marzo de 2004, un informe provisional sobre los progresos realizados en la consecución de sus objetivos; y*
 - iv) *el grupo de trabajo debe presentar al Comité Permanente, para que lo examine en su última reunión antes de la 13a. reunión de la Conferencia de las Partes, un informe final, que puede incluir proyectos de resoluciones o decisiones de la Conferencia de las Partes, y el Comité Permanente debe presentar ese informe a la Conferencia para que lo examine en esa reunión.*
3. En la Decisión 12.18 se encarga a la Secretaría que “busque financiación para organizar una reunión de un Grupo de trabajo sobre cupos de exportación”.

4. En la Decisión 12.72 se encarga al Comité Permanente que “examine la cuestión de mejorar la gestión de los cupos anuales de exportación y presente un informe en la 13a. reunión de la Conferencia de las Partes”. La Secretaría estima que esta medida puede lograrse mediante la aplicación de la Decisión 12.17.
5. Se adjunta el Anexo 2 del documento CoP12 Doc. 50.2 a título de información (véase el Anexo). La Secretaría cree que el hecho de abordar las cuestiones y problemas subrayados en este documento constituye la medida más apropiada para mejorar la forma en que se comunican los cupos de exportación a la Secretaría y se registran en los permisos, así como la forma en que el comercio de especies sujetas a cupos de exportación se refleja en los informes anuales, etc.

Recomendaciones

Composición

6. En relación con el párrafo b) ii) de la Decisión 12.17 y la composición del Grupo de trabajo sobre cupos de exportación, la Secretaría propone que se limite el número de miembros para garantizar la eficacia, que se respete un equilibrio regional, y que la membresía se limite a las Partes con probada experiencia en materia de cupos de exportación, así como las organizaciones invitadas y un representante de la Secretaría.
7. En este sentido, cabe señalar que las siguientes Partes han presentado voluntariamente cupos de exportación entre 1999 y 2003:

África

Benin, Camerún, Chad, Etiopía, Gabón, [Ghana], Guinea, Madagascar, Mozambique, República Unida de Tanzania, Senegal, Sierra Leona, Togo y Zimbabwe;

Asia

Indonesia, Malasia y Uzbekistán;

América Central, del Sur y el Caribe

Argentina, Colombia, Guyana, Nicaragua, Paraguay y Suriname;

Europa

Federación de Rusia, [Georgia], Rumania y Turquía.

NB: [entre corchetes] significa que no han presentado cupos para 2003.

8. Entre los principales países importadores cabe mencionar a Estados Unidos de América, Japón y los Estados miembros de la Unión Europea.
9. Entre las organizaciones con conocimientos especializados sobre esta cuestión, a las que podría invitarse, cabe citar la UICN, que ha iniciado un proyecto con la Secretaría con mira a desarrollar directrices prácticas para el establecimiento de cupos biológicamente adecuados, y el UNEP-WCMC.

Próximas medidas

10. La Secretaría propone que se envíe una Notificación a las Partes solicitando comentarios sobre la utilización y gestión de los cupos, para someterlos a la consideración del grupo de trabajo.
11. Como se requiere una amplia consulta con los Comités de Fauna y Flora, el Grupo de trabajo sobre cupos de exportación debería iniciar las consultas con ambos comités en sus reuniones previstas en agosto de 2003.
12. La Secretaría sugiere que el grupo de trabajo realice la mayor parte de su labor por correspondencia, pero tratará de recolectar fondos para organizar una reunión del grupo de trabajo antes del plazo límite fijado de 31 de marzo de 2004.

Problemas específicos identificados en relación con los cupos de exportación
para especies incluidas en el Apéndice II comunicados nacionalmente
(Anexo 2 del documento CoP12 Doc. 50.2)

Expedición de permisos

1. Para que un sistema de cupos de exportación funcione sin problemas, los permisos deben expedirse adecuadamente. Las irregularidades en la expedición de permisos menoscaban los esfuerzos de cooperación entre las Partes y pueden tener repercusiones negativas para la conservación y plantear problemas de aplicación de la ley. Del examen del informe del WCMC sobre el comercio de especies sujetas a cupos para 1999 parece deducirse que las siguientes esferas ocasionan problemas.
 - a) Códigos de origen: La mayoría de los cupos comunicados designan orígenes específicos para los especímenes comercializados (por ejemplo, silvestres, criados en cautividad, etc.). Sin embargo, algunas Partes exportadoras expiden permisos o comunican el comercio de especies sujetas a cupos utilizando códigos de origen que no corresponden al cupo. Por ejemplo, cuando un cupo es para especímenes silvestres, algunas Partes expiden indebidamente permisos con otros códigos (F, C, y/o R), sin aplicar el permiso al cupo. Cuando las Partes importadoras comunican la transacción, los códigos de origen pueden resultar confusos, y puede parecer que se produzcan excesos de los cupos de exportación anuales si los países importadores sólo comunican los códigos de origen enumerados en el cupo y no los que figuran en los permisos que acompañan a las expediciones.
 - b) Reexpedición de permisos: A menudo se reexpiden permisos por distintas razones administrativas (por ejemplo, pérdida del permiso). Sin embargo, es frecuente que los informes anuales de las exportaciones se basen en el permiso original, y después vuelvan a presentarse sobre la base del permiso reexpedido. Además, algunas Partes reexpiden demasiados permisos. Esto no sólo crea posibilidades de fraudes y abusos, sino que también puede dar lugar a que se comuniquen demasiadas transacciones de especies sujetas a cupos de exportación sobre la base de permisos múltiples y redundantes.
 - c) Expedición tardía o prematura de permisos: Algunas Partes han contado permisos expedidos en un año basados en cupos de exportación del año anterior, o del año siguiente.
 - d) Permisos para animales de compañía: Aparentemente, algunas Partes han expedido permisos para la exportación de animales de compañía, capturados en la naturaleza, de especies incluidas en un cupo para especímenes silvestres sin comunicar la transacción aplicándola al cupo.
 - e) Coordinación: Hay Partes que permiten expedir permisos a distintas oficinas de la Autoridad Administrativa. A veces, esas oficinas no están suficientemente coordinadas para asegurarse de que no se expidan permisos por encima del cupo establecido.
 - f) Nombres de especies: Ha habido casos en los que en los permisos se utilizan nombres científicos que no son válidos, como cuando se expide un permiso a nivel de especie para una subespecie de rango superior. Esto puede dar lugar a que la transacción no se cuente ni se registre en el marco del cupo para taxa superiores. También puede inducir

a los países exportadores a expedir permisos por encima del cupo establecido para una especie en particular.

Interpretación de los cupos

2. Al examinar el informe de 1999 del WCMC, se observa que muchas Partes y la Secretaría interpretan de manera distinta las prescripciones relativas a la aplicación y observancia de los cupos. Una posible razón de esa divergencia de interpretaciones es casi con toda certeza la falta de directrices escritas para establecer y aplicar los cupos. Basándonos en nuestras observaciones y en el informe del WCMC, a continuación destacamos algunos de los problemas.
 - a) Texto poco claro: Las Partes han comunicado cupos con términos inadecuados o poco claros para describir los especímenes. El uso de términos como "no productivo", que no tiene sentido en el contexto de la CITES, o "criado en granja", un término aplicable únicamente a las especies transferidas del Apéndice I al Apéndice II, puede ocasionar confusiones.
 - b) El origen no se indica: Las Partes han comunicado cupos a la Secretaría sin indicar el origen de los especímenes, por ejemplo capturados en el medio silvestre o criados en cautividad. Mientras que muchas Partes interpretarían que la omisión del origen indica especímenes capturados en el medio silvestre, algunas Partes podrían permitir la exportación de especímenes criados en cautividad por estimar que no están incluidos en el cupo. A la inversa, algunas Partes podrían no permitir la importación de especímenes criados en cautividad.
 - c) Permisos para subespecies en el marco de cupos para especies: En 1999, una Parte comunicó un cupo a nivel de especie, pero expidió permisos de exportación para especies y subespecies. Al comunicar esas transacciones, la Parte no registró las exportaciones de la subespecie aplicándolas al cupo, por lo cual el cupo comunicado se sobrepasó.

Supervisión del uso de cupos

3. En las Directrices para la preparación y presentación de informes anuales a la CITES (Notificación a las Partes No. 1999/85, de 5 de noviembre de 1999) se ofrece orientación sobre la preparación y presentación de informes anuales. El documento contiene instrucciones sobre los principios, el formato, la tecnología y la presentación de los informes anuales, pero no tiene por finalidad orientar específicamente sobre la supervisión del comercio de especies sujetas a cupos *per se*. Basándonos en nuestras observaciones y en el informe del WCMC, seguidamente destacamos algunos problemas relacionados con la supervisión de los cupos.
 - a) Expedición de permisos por encima del cupo: Desafortunadamente, algunas Partes simplemente han expedido permisos por encima del límite numérico de un cupo. La negligencia en la supervisión, la existencia de numerosas autoridades que expiden permisos, la frecuente cancelación y reexpedición de permisos, la expedición ilícita de permisos de exportación y otros motivos contribuyen a que las Partes expidan permisos por encima de sus propios cupos.
 - b) Discrepancias en los informes: El informe del WCMC de 1999 demuestra que la presentación de informes nacionales sobre comercio de especies sujetas a cupos es problemática. A menudo, las Partes importadoras y las exportadoras comunican niveles

de comercio incompatibles; normalmente, las Partes importadoras comunican niveles de comercio más altos que las Partes exportadoras.

- c) Comercio tras la supresión de una prohibición: Un pequeño número de Partes ha sobrepasado sus cupos de exportación anuales inmediatamente después de la supresión de una moratoria temporal de la expedición de permisos de exportación. Este problema puede guardar relación con presiones ejercidas por los exportadores, que posiblemente han estado acumulando especímenes mientras dura una moratoria del comercio para exportarlos después.

Comunicación del comercio de especies incluidas en cupos

- 4. Como se indica más arriba, la exactitud y uniformidad de la información sobre el comercio es crucial para la CITES. Los problemas que la presentación de informes sobre comercio plantean pueden a menudo evitarse si las Partes se ciñen a los actuales criterios de la CITES para la preparación y presentación de informes anuales. Esos criterios figuran en la Resolución Conf. 11.17 (sobre Informes anuales y supervisión del comercio) y la Notificación a las Partes No. 1999/85 (Informes anuales). El examen del informe de 1999 del WCMC y nuestras observaciones han puesto de relieve algunos de los problemas que se plantean cuando las Partes resumen el comercio en sus informes anuales.
 - a) Informes no basados en el comercio real: Muchas Partes presentan informes anuales basados en los permisos y los certificados expedidos y no en las exportaciones reales. A menudo, esto conduce a una sobreestimación de los niveles de comercio si los permisos no se utilizan, si la cantidad exportada es menor que la cantidad permitida, o si se comunican permisos reexpedidos que duplican permisos originales.
 - b) Periodos a los que corresponden los informes: Los informes anuales deben abarcar todo el comercio que haya tenido lugar dentro de un año civil. Cuando los informes anuales no abarcan un año civil, la información que transmiten no es comparable con los límites al comercio establecidos por los cupos.
 - c) Omisión de la comunicación del comercio: A veces, las Partes no han incluido todo el comercio real en sus informes anuales. Esto se debe probablemente a distintas razones, y puede llevar a que los cupos se sobrepasen o no se utilicen en su totalidad.
 - d) Informes correspondientes a años distintos: La exportación de especímenes CITES puede no tener lugar hasta el año siguiente al de expedición de un permiso, ya que los permisos tienen un plazo de validez de seis meses. Por tanto, los países importadores a menudo comunican el comercio el año siguiente al de expedición de un permiso. Esto puede dar lugar a una contabilización indebida de los especímenes autorizados.
 - e) Presentación tardía o no presentación de informes anuales: Éste es un problema persistente que menoscaba el uso de los datos sobre el comercio para gestionar y aplicar adecuadamente un sistema de cupos.
 - f) Utilización de términos distintos en los cupos y los permisos: Las Partes comunican cupos que abarcan partes o derivados específicos, pero a menudo expiden permisos para especímenes vivos o enteros sin mencionar esos cupos. Cuando las Partes exportadoras e importadoras presentan informes anuales, las diferencias en los métodos de presentación de informes generan incertidumbre sobre si esas transacciones deben aplicarse a los cupos.

- g) No inclusión de datos en los informes anuales: Algunas Partes, cuando presentan informes anuales basados en los permisos expedidos, no indican en qué años se expidieron permisos específicos. Por consiguiente, no se sabe con claridad a qué cupo anual debe aplicarse una transacción específica.
- h) Cupos establecidos para taxa superiores: Cuando se establecen cupos al nivel de taxa superiores, los informes presentados por los países exportadores e importadores pueden ser significativamente distintos, lo que crea confusión con respecto al nivel de comercio real.