

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



Quincuagésimo séptima reunión del Comité Permanente  
Ginebra (Suiza), 14-18 de julio de 2008

Interpretación y aplicación de la Convención

Cumplimiento y observancia

EXÁMENES DE LAS POLÍTICAS NACIONALES  
SOBRE EL COMERCIO DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES

1. Este documento ha sido preparado por la Secretaría.
2. El presente informe versa sobre los progresos realizados en la revisión de las políticas nacionales sobre el comercio de fauna y flora silvestres, inclusive sobre la aplicación de las Decisiones 14.21 a 14.24, adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 14ª reunión (CoP14, La Haya, 2007). Esas decisiones dicen como sigue:

***Dirigidas a las Partes***

14.21 *Se invita a los países exportadores e importadores a que realicen exámenes de la política comercial nacional de fauna y flora silvestres para facilitar una mayor comprensión de los efectos de las políticas de comercio de vida silvestre sobre el comercio internacional de fauna y flora silvestres.*

14.22 *Se invita a las Partes que realicen voluntariamente un examen de la política comercial de fauna y flora silvestres a que compartan los detalles pertinentes de sus exámenes y las lecciones aprendidas con otras Partes.*

***Dirigida a las Partes, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales***

14.23 *Las Partes y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales deben proporcionar información sobre el proyecto de marco de examen de la política comercial de fauna y flora silvestres, así como ayuda financiera y técnica para realizar los exámenes de la política comercial nacional.*

***Dirigida a la Secretaría***

14.24 *Sujeto a la disponibilidad de fondos externos, la Secretaría, en colaboración con las organizaciones internacionales pertinentes como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente o la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, y con las Partes exportadoras e importadoras interesadas:*

- a) *facilitará un examen de su política nacional en materia de utilización y comercio de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES, teniendo en cuenta las cuestiones ambientales, sociales y económicas y los instrumentos políticos pertinentes;*

- b) *compilará la información facilitada voluntariamente por las Partes sobre sus exámenes de políticas nacionales sobre el comercio de fauna y flora silvestres y pondrá esta información a disposición de otras Partes;*
- c) *presentará un informe en la 57ª reunión y en las reuniones subsiguientes del Comité Permanente y en la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes sobre los progresos realizados en la aplicación de esta decisión; y*
- d) *tratará de obtener apoyo financiero de donantes y asociados bilaterales, multilaterales y de otro tipo para apoyar nuevos exámenes de políticas nacionales sobre el comercio de fauna y flora silvestres y actividades de fomento de capacidad conexas.*

#### Progresos realizados en la aplicación de las Decisiones 14.21 a 14.24 desde junio de 2007

3. Como se declara en el párrafo 18 del documento CoP14 Doc. 15, se seleccionó a Madagascar, Nicaragua, Uganda y Viet Nam para realizar exámenes de políticas nacionales sobre el comercio de fauna y flora silvestres en el marco de un proyecto mixto desarrollado por el Grupo de acción de fomento de capacidad sobre comercio, medio ambiente y desarrollo del PNUMA-CMCM, Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo (IUHEI) de la Universidad de Ginebra (IHEID) y la Secretaría CITES.
4. Los equipos encargados del examen (denominados en adelante "examinadores") en los cuatro países piloto realizaron los exámenes nacionales con la asistencia técnica de los comités de dirección nacionales y con los asociados internacionales del proyecto mencionados en el párrafo 3 anterior. La red académica internacional de Ginebra y la Unión Europea aportaron apoyo financiero al proyecto. En febrero de 2007 se celebró un cursillo internacional, en el que participaron asociados nacionales e internacionales del proyecto, en el que se examinó la metodología expuesta en el Proyecto de marco para revisar las políticas nacionales sobre el comercio de fauna y flora silvestres (denominado en adelante "el marco"; véase el documento CoP14 Inf. 17). Ulteriormente, durante los exámenes nacionales, los países piloto ensayaron el marco y lo ajustaron a las condiciones y necesidades locales.
5. El año pasado se organizaron dos cursillos nacionales en cada país piloto con miras a reunir a los interesados relevantes para discutir el alcance del examen de la política, las funciones y responsabilidades de las instituciones y órganos concernidos, los instrumentos de redacción de políticas existentes o en proyecto, la identificación de los impactos políticos, las especies objeto de preocupación, los problemas asociados con el contenido de las políticas o su puesta en práctica, las recomendaciones para mejorar las políticas y el seguimiento. El primer cursillo permitió también lanzar el examen y el segundo ha dado a los interesados la oportunidad de formular comentarios sobre los resultados preliminares del proyecto de informe sobre el examen.
6. La Secretaría CITES y/o el PNUMA participaron en esos cursillos para prestar apoyo y orientación a los equipos nacionales encargados de realizar los exámenes y se reunieron con los encargados de la adopción de decisiones de alto nivel responsables de desarrollar y ajustar las políticas. Los representantes de IHEID también participaron en algunos de esos cursillos.
7. El trabajo de campo realizado por los equipos nacionales ha permitido a los examinadores reunirse con las comunidades locales, en particular las que viven en las regiones remotas y en estrecho contacto con las especies CITES. Los estudios de la IHEID sobre la dimensión humana, la dinámica social y los impactos de las políticas de comercio de especies silvestres realizados paralelamente a los exámenes nacionales han permitido a los académicos especializados en ciencias sociales realizar un trabajo de campo más detallado en las comunidades locales. Se hicieron varias decenas de entrevistas a las autoridades locales, los recolectores, los productores, la población indígena, los representantes de la sociedad civil, etc., para entender como perciben esas políticas, el comercio legal e ilegal de vida silvestre y otras cuestiones. Muchas de las personas entrevistadas ignoraban la existencia de la Convención y se sentían excluidas de la elaboración y la aplicación de las políticas relacionadas con la CITES. Posiblemente sea debido a diversos factores. En primer lugar, los gobiernos están a menudo dispuestos a consultar con los interesados locales pero encuentran dificultades para obtener medios técnicos y financieros que les permitan lograrlo. En segundo lugar, los responsables de adoptar políticas tal vez no vean a esas partes interesadas como un pequeño

grupo afectado por las políticas sobre el comercio de especies silvestres, y que las afectan. En consecuencia, la introducción de una dimensión local en el proceso de aplicación de la CITES aparece como uno de los principales aspectos de valor agregado del examen de las políticas.

8. Se contrataron consultores internacionales para ayudar a los equipos nacionales a analizar la información compilada y redactar el proyecto de informe final de cada país. Los cuatro informes deberían estar listos a finales de mayo de 2008. Se incluirán en el sitio web de la CITES en el idioma original (con una traducción en inglés, en caso necesario).
9. Paralelamente a la 23ª reunión del Comité de Fauna (Ginebra, abril de 2008) se celebraron un cursillo y un acto de dos días de duración para compartir los resultados de los exámenes, formular observaciones sobre el proyecto de marco de examen de las políticas de comercio de vida silvestre y llegar a un acuerdo sobre la forma de realizar el proyecto. En particular se prestó atención a difundir las principales conclusiones y las lecciones aprendidas por los cuatro países piloto.
10. Los resultados de los cuatro exámenes se resumirán en un informe de síntesis que se distribuirá como un documento informativo en la presente reunión.

#### Observaciones recibidas sobre el marco de examen de políticas

11. Los cuatro países piloto, los asociados internacionales del proyecto y los especialistas independientes han formulado observaciones sobre el marco. En general, se estimó que la estructura ofrecida por el marco era útil. Se reconoció que el marco debería ser técnicamente correcto, políticamente relevante y sobre todo práctico. Se estimó que la atención en la aplicación, la identificación del impacto y la eficacia política permitirían comprender la discrepancia entre la aplicación oficial (el mundo ideal del derecho escrito, los planes de acción, las prohibiciones del comercio, etc.) y el cumplimiento real (lo que sucede realmente en el terreno) de la política existente.
12. Durante un cursillo internacional celebrado en abril de 2008 para concluir el proyecto, los asociados nacionales e internacionales del proyecto señalaron a la atención de los participantes las dificultades de identificar los impactos de las políticas sobre el comercio de especies silvestres. La identificación de esos impactos, inclusive como elemento del marco que debe desempeñar una función central en el examen, ha sido la parte más difícil del examen para los equipos nacionales. Los examinadores reconocieron el valor y la importancia de identificar los impactos biológicos, económicos y sociales de sus políticas de comercio de especies silvestres. Sugirieron, sin embargo, que la identificación de los impactos sería más útil al examen estando integrada en el parte del marco reservada al análisis. Algunos examinadores recomendaron reagrupar en una sola categoría los impactos económicos y sociales, ya que con frecuencia era difícil distinguirlos. Esto significaría que solo habría que considerar dos tipos de impactos (biológicos y socioeconómicos). Se plantearon cuestiones sobre el grado de refinamiento y el rigor científico necesario para identificar los impactos de las políticas.
13. Se reconoció que medir los impactos de una política era más exigente, a nivel de la metodología y las informaciones requeridas, que evaluar de qué manera y en qué medida se aplicaba una política. Se propusieron varios ajustes en el marco para ofrecer mejor orientación y opciones para la identificación de los impactos y favorecer las formas creativas de abordar los recursos humanos, financieros y técnicos limitados.
14. Durante el cursillo de abril, los examinadores señalaron también la necesidad de lograr más flexibilidad en la parte del marco reservada al análisis de políticas. Los examinadores encontraron que los criterios de integridad, relevancia, coherencia y eficacia eran más abstractos y superpuestos. Asimismo, se preguntaron si esos términos eran demasiado restrictivos y, por ende, no se prestaban a la adaptación local o a alentar el pensamiento creativo (por ejemplo, la identificación de otros criterios útiles). Se sugirió que identificar los problemas fundamentales, determinar sus causas y proponer posibles soluciones podía ser una manera más práctica de analizar los datos y las informaciones compiladas.
15. Se sugirió que en vez de concentrarse únicamente sobre el contenido y la aplicación de una política, sería más adecuado considerar igualmente el funcionamiento, ya que permitiría detectar con mayor precisión los problemas y encontrar las soluciones sobre la base de las informaciones u otras fuentes disponibles. Los examinadores subrayaron que al menos que los exámenes estuviesen en medida de

identificar los problemas fundamentales del país (no los problemas conexos o sintomáticos), de comprender las causas y afrontarlas, el país seguiría recomendando los mismos remedios sin lograr grandes efectos (como más talleres, reuniones, estudios e informes raramente utilizados o aplicados). Desarrollar soluciones "locales" a la luz de los problemas y restricciones existentes era el principal desafío identificado por los examinadores para la sección del marco reservada a las recomendaciones y las medidas de seguimiento.

16. La versión final del marco, con las observaciones recibidas, estará disponible a finales de 2008.

#### Conclusiones preliminares y algunas lecciones extraídas de los exámenes de las políticas

17. Los cuatro exámenes han revelado los puntos fuertes y débiles en el desarrollo y la aplicación de las políticas nacionales sobre el comercio de vida silvestre. En algunos países, los objetivos y los instrumentos de la política CITES están claramente articulados. En otros, no hay una política escrita propia a la CITES, sino más bien una serie de decisiones, prácticas y disposiciones relacionadas con la aplicación de la CITES.

18. Un hecho destacado por el proceso de examen es la apabullante cantidad de conocimientos y de capacidades humanas en los cuatro países. La ciencia, los datos, los conocimientos tradicionales, la pericia, los recuerdos y las historias, los mecanismos "propios del país" y los ejemplos de prácticas pertinentes para la CITES se han encontrado dispersados en las administraciones locales y centrales, los organismos de observancia, los pueblos, las universidades, las ONG, las empresas de consultores, la industria de vida silvestre, las empresas, los recolectores locales, las comunidades indígenas, etc. Lamentablemente, estos conocimientos y capacidades dispersadas no siempre se han vinculado eficazmente, resultando en su fragmentación.

19. Los exámenes revelaron las diferencias nacionales en la calidad y cantidad de conocimientos disponibles para definir las políticas. Muestran también la necesidad de reunir informaciones y las capacidades dispersadas y utilizarlas de modo más adecuado. Se propuso la creación o adaptación de mecanismos de coordinación para reagrupar la pericia, los recursos y los enfoques utilizados para lograr los objetivos CITES comunes. Esos mecanismos de coordinación podrían establecerse en el seno del gobierno o entre el gobierno y otros interesados, y podrían ser oficiales o extraoficiales (incluso electrónicos). Podría mejorarse la posibilidad de éxito determinando claramente la función de las partes interesadas en el logro de los objetivos de la CITES, fijando las reglas de cooperación y realizando un inventario de las informaciones disponibles.

20. Los cuatro exámenes piloto han trazado y analizado "cadenas de valor" para las especies cuya conservación es preocupante (*Swietenia macrophylla*, *Eretmochelys imbricata*, *Caiman crocodilus*, *Pachypodium* spp., *Mantella* spp. y otros anfibios, *Prunus africana*, *Hippocampus* spp., mariposas, insectos y plantas ornamentales), con miras a identificar las transacciones sucesivas y las partes interesadas en el comercio. En uno de los informes se describen los lugares críticos en los que se registra el comercio ilegal de vida silvestre. Ha habido importantes éxitos, mal conocidos por el público, que podrían servir de ejemplo de buena gestión y de comercio sostenible Sur-Sur que contribuyen a la conservación y a la disminución de la pobreza. Las medidas adoptadas para identificar las partes interesadas que ejercen diversas formas de influencia ha sido particularmente útil en el sentido de que ha permitido determinar los actores y las poblaciones humanas de las zonas marginalizadas o de las regiones más afectadas por las políticas vinculadas con la CITES y que se benefician menos del comercio de vida silvestre.

21. El enfoque de cadena de valor sugerido en el marco pone de relieve que, sin un esfuerzo local considerable en favor de la conservación, las políticas escritas encaminadas a proteger las especies CITES tal vez no sean suficientes. La función de las comunidades locales parece vital en la puesta en práctica y observancia de la legislación CITES. Las comunidades locales son una importante fuente de información sobre qué especies se explotan, en qué cantidades y por quién. Asimismo, pueden proporcionar información sobre el valor de esas especies y sus productos, y la evolución de los precios conexos. En ausencia de participación local en el seguimiento de la conservación y las prácticas de utilización sostenible, el riesgo es que las especies protegidas por la CITES no sean más que especies protegidas en el papel. Peor aún, si hay pocas consultas o ninguna consulta antes de la adopción de medidas encaminadas a proteger las especies (autorizaciones y restricciones de

explotación), podría ser que no fuesen respetadas por la población local, lo que aumentaría la presión de la explotación. Esto ha sido particularmente evidente para las especies de madera comercializadas ilegalmente, después de la declaración de una moratoria a largo plazo sobre el comercio legal.

22. A menudo, las políticas de comercio de especies silvestres y la aplicación de la CITES se mueven en direcciones múltiples y variadas, en vez de en una sola vía, unificada y coherente. Lo que se califica como "política de comercio de especies silvestres" puede ser una mezcla fragmentada de políticas, cada una con un marco, alcance y magnitud diferentes, que incluyen planes de gestión para diferentes especies, reglamentaciones que autorizan o prohíben el comercio, actividades de investigación, medidas de observancia, campañas de sensibilización del público, etc. Distintos organismos gubernamentales y otros asociados participan en la formulación y aplicación de esas diferentes políticas.
23. Una de las razones que podrían explicar la fragmentación de la capacidad y los conocimientos mencionada en el párrafo 18 es que casi todas las políticas sobre el comercio de especies silvestres parecen haber sido elaboradas en respuesta a una situación de urgencia o de presiones de determinados interesados (por ejemplo, un conflicto de intereses sobre el acceso a un determinado recurso biológico). Las políticas decididas con prisas, sin la debida documentación y sin consultas para solventar un problema a corto plazo son a menudo incompletas y fracasan a largo plazo. Esas políticas se fundan a menudo en percepciones que no se fundan en pruebas y pueden generar efectos perversos, indeseables o desplazamientos (impactos negativos sobre los medios de subsistencia de las poblaciones rurales pobres, aumento de las actividades ilegales, un aumento de la presión sobre otras especies, etc.).
24. En los cuatro exámenes piloto, se comprobó que la falta de recursos para la aplicación era un problema constante. En general, las políticas y las leyes se redactan y promulgan sin que asignen los recursos financieros necesarios para que puedan aplicarse. Cuando se asignan los recursos financieros, el costo efectivo de la puesta en práctica de las políticas, las leyes, los planes de acción, los planes de conservación y los planes de gestión suele ser con frecuencia mucho más elevado que los recursos disponibles. Ciertos donantes están dispuestos a financiar la concepción de las políticas, las leyes y los planes, pero no siempre asignan los fondos para su aplicación, ya que consideran que esa responsabilidad incumbe al país. A veces, los donantes prefieren favorecer la financiación de un proyecto suplementario para concebir políticas y planes nuevos, más que aplicar las leyes y planes existentes. De hecho, no quieren financiar los gastos de funcionamiento, es decir, el personal regular y los gastos de funcionamiento de un organismo que ejecuta la labor. Una financiación inadecuada e imprevisible contribuye a la ineficacia de las políticas y compromete la capacidad gubernamental para adoptar las decisiones estratégicas a largo plazo que podrían tener mejores resultados. Ciertos participantes en cursillos nacionales han destacado la importancia de salir del círculo vicioso - formulación de políticas o planes, celebración de reuniones y cursillos, incapacidad de aplicar las políticas y los planes adoptados, formulación de nuevos planes y políticas, celebración de reuniones suplementarias, etc. Este círculo vicioso caracteriza el proceso de adopción de decisiones sobre la vida silvestre en los países que dependen considerablemente de la ayuda externa.
25. La falta de compromiso político es otro problema generalizado, incluso más importante que la falta de recursos y la capacidad fragmentada. Es un problema de gobernanza. Los responsables de adoptar políticas están a menudo ligados por mandatos de corta duración y por sus propios intereses o los intereses de otras partes. Pocos están dispuestos a aceptar el desafío de afectar a los intereses de ciertas personas a fin de proteger las especies de gran valor económico o promover el uso sostenible de especies de gran valor estético.
26. Una lección a extraer para los futuros exámenes es que las políticas sobre el comercio de vida silvestre son más que declaraciones escritas de objetivos, leyes y reglamentaciones. Además, su aplicación requiere más que la sola designación y financiación de instituciones. Las políticas comprenden también lo que los gobiernos y otros interesados dicen y hacen diariamente. Esto se refleja en sus declaraciones públicas, así como en sus decisiones y acciones relacionadas con el comercio de vida silvestre (es decir, dictámenes de extracción no perjudicial, certificados de adquisición legal, comunicación entre las Autoridades Administrativas y Científicas, sensibilización y capacitación, aplicación de la ley, decisiones sobre cupos, expedición o aceptación de permisos, etc.).

## Interfaz ciencia/política

27. Las deliberaciones sobre la interfaz entre la ciencia y la política no son nuevas, pero los exámenes de las políticas CITES pueden aportar una nueva dimensión a las deliberaciones. Asimismo, pueden formular recomendaciones útiles sobre maneras concretas de colmar las lagunas entre la ciencia y la política y, al hacerlo, contribuir a la conservación de la biodiversidad, el desarrollo socioeconómico y la obtención, gestión y utilización más eficaz de las informaciones científicas.
28. La aplicación efectiva de la CITES requiere que las Autoridades Científicas preparen correctamente los dictámenes y los comuniquen a las Autoridades Administrativas y que éstas los examinen y los utilicen correctamente. Sin embargo, las autoridades requeridas por la CITES para proceder a su debida aplicación aún no están en funcionamiento en algunos países. La adhesión a la CITES por los cuatro países piloto no sólo ha creado nuevos desafíos, sino nuevas necesidades que requieren nuevas políticas (objetivos, medidas, instrumentos, etc.), para las que no existen nuevos tipos de estructuras institucionales. Ha habido ajustes en las instituciones, las organizaciones y las personas para que puedan desempeñar sus funciones como Autoridades Administrativas, Científicas y de observancia, a menudo sin mecanismos claros de coordinación y sin una buena comprensión de las obligaciones dimanantes de la CITES. Las Partes cumplen de diversas maneras sus obligaciones de designar instituciones, dedicar varios miembros de personal y designar diversos tipos de autoridades científicas (universidades, individuos, etc.), cuyo personal puede o no estar remunerado.
29. La ciencia desempeña una función crucial en la elaboración de políticas adecuadas y en su apoyo. Algunas de las cuestiones más en boga y controvertidas en la CITES dependen en gran medida de las aportaciones de los científicos y de las Autoridades Científicas. Los exámenes piloto han puesto de relieve la importancia de disponer de informaciones científicas bien fundadas, indispensables para garantizar una base sólida de las políticas eficaces sobre el comercio de especies silvestres. En este sentido, se ha reconocido que la formulación y aplicación de políticas claras y racionales en materia de comercio de especies silvestres depende en gran medida de las informaciones científicas pertinentes, fiables y objetivas.
30. Durante la reunión mencionada en el párrafo 9, el Embajador adjunto de la Misión Permanente de Uganda ante la Oficina de las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales en Ginebra, expuso sus reflexiones de un país de exportación de especies silvestres sobre la interfaz ciencia-política. Su intervención (únicamente en inglés) se adjunta como anexo al presente documento.
31. Los equipos encargados de los exámenes comprobaron que un gran número de los desafíos de aplicar la CITES conllevaban cuestiones relativas a las ciencias sociales. Por ejemplo, los interesados en la conservación y el comercio de especies silvestres dicen a menudo que hay políticas y leyes pero que no se aplican debidamente. Los cuatro exámenes piloto trataron de comprender los motivos por los que las políticas y las leyes se percibían de esa forma, planteando las siguientes preguntas:
  - ¿se promulgan para que se apliquen o simplemente para responder a la presión política o cumplir con una obligación?
  - ¿son pertinentes las pruebas científicas presentadas durante la redacción de las políticas? y
  - ¿las recomendaciones resultantes son realmente aplicables a la luz de las limitaciones de recursos a que hacen frente diversos países?.
32. En algunos países, hay una excelente coordinación entre las Autoridades Administrativas y Científicas. Sin embargo, no siempre está clara la división del trabajo y la función de las Autoridades Administrativas, en calidad de instancias decisorias y usuarios de los "dictámenes", y las Autoridades Científicas, como instancias que formulan los dictámenes. Por ejemplo, ¿son las pruebas y los dictámenes presentados por las Autoridades Científicas jurídicamente vinculantes? ¿deberían preconizar los científicos la aceptación de esos dictámenes? ¿quién tiene la última palabra para autorizar el comercio de vida silvestre en el marco de los Artículos III, IV y V de la Convención?. A menudo puede haber tensiones entre el poder de adoptar decisiones de las Autoridades Administrativas y la evaluación de las pruebas disponibles por las Autoridades Científicas. Se formularon do quejas sobre la interferencia de los encargados de adoptar decisiones de alto nivel en la decisión final para expedir un permiso CITES. Se plantearon dos cuestiones importantes en los

cursillos nacionales cuando algunos científicos comprendieron que se estaban realizando exámenes en sus países: a) si el gobierno tenía conocimientos científicos suficientes para adoptar las decisiones políticas adecuadas y cumplir con las obligaciones científicas de la CITES (dictamen de extracción no perjudicial, etc.) y b) si había posibilidad de resolver el problema generalizado de falta de comunicación entre científicos y los que adoptan decisiones. La falta de coordinación y la competición entre las Autoridades Administrativas y Científicas exigen considerable tiempo y esfuerzos y socava la capacidad de la CITES para lograr sus objetivos.

#### Determinación de políticas basadas en pruebas

33. Una de las recomendaciones de uno de los exámenes es la necesidad de pasar de un enfoque reactivo de la conservación a un enfoque proactivo. Este enfoque reconoce la función capital de los seres humanos en el éxito o fracaso de las estrategias de conservación y uso sostenible de la fauna y la flora silvestre. Asimismo, reposa en las mejores pruebas disponibles y puede reunir todas las políticas en un marco coherente. Responder racionalmente a la disminución de las poblaciones de especies, a la pérdida de la biodiversidad o al comercio ilegal requiere una comprensión no solo de la biología de las especies y los ecosistemas, sino también de las consecuencias políticas, económicas y sociales y la interacción entre los múltiples asociados y las opciones políticas.
34. En su guía sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, las Naciones Unidas declaran que "una política basada en las pruebas es un proceso que ayuda a los planificadores a adoptar decisiones más sensatas al poner las mejores pruebas disponibles en el centro del proceso político". Los exámenes de políticas dan a entender que los sistemas de seguimiento de aplicación y cumplimiento de la CITES (dictámenes de extracción no perjudicial y de adquisición legal, expedición y aceptación de documentos CITES, así como el rastreo del comercio, el examen del comercio significativo, los informes nacionales, el proyecto de legislación nacional, etc.) generan información útil para los encargados de adoptar políticas. La utilización práctica de los datos generados en esos sistemas puede desarrollar una cultura de determinación de políticas basadas en pruebas. Evidentemente, por pruebas se entiende no solo los datos generados por la investigación científica o el mecanismo de seguimiento, sino la experiencia acumulada y la pericia de los encargados de aplicar la CITES y el saber ancestral de las comunidades locales.
35. Este enfoque contrasta con el basado en opiniones y ayuda a las autoridades CITES y las partes interesadas a adoptar las decisiones adecuadas. Las Partes que deseen desarrollar una política en la que los dictámenes de extracción no perjudicial (pruebas científicas) tengan mayor peso, deberían decidir qué son las pruebas necesarias para abordar los distintos tipos de prácticas perjudiciales o benéficas para la conservación de las especies. Esto significa ser más explícito sobre la función de la investigación y la evaluación *vis-à-vis* de otras fuentes de información. Se espera que el cursillo internacional de expertos sobre dictámenes de extracción no perjudicial que se organizará en noviembre de 2008, de conformidad con las Decisiones 14.49 y 14.51, adoptadas en la CoP14, aclare y desarrolle orientación sobre las pruebas científicas necesarias para determinar si el comercio propuesto es sostenible o no desde el punto de vista de la conservación de la biodiversidad.

#### Importancia de las asociaciones para realizar los exámenes de políticas

36. Ha resultado muy fructuoso, tanto para realizar los exámenes como para extraer lecciones, hacer participar a los gobiernos, las organizaciones internacionales, las instituciones académicas (Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo de la Universidad de Ginebra, Universidad de Antananarivo, Universidad de América Central, Centro para los recursos naturales y los estudios ambientales de la Universidad Nacional de Hanoi), un grupo de reflexión independiente (*Advocates Coalition for Development and Environment*, ubicado en Uganda) y especialistas. El objetivo de esta asociación era adoptar un enfoque integrado de las políticas sobre el comercio de vida silvestre. Esto ha permitido a los asociados internacionales y nacionales considerar varias dimensiones de los problemas generalizados en la reglamentación del comercio de vida silvestre, con miras a sugerir y promover las mejores soluciones globales posibles. El examen de políticas puede tomar más tiempo si se hace en el marco de una asociación, pero se reduce el riesgo de legitimidad o cobertura insuficiente.

37. La reglamentación del comercio de vida silvestre para la conservación requiere a veces soluciones que no vienen de los gobiernos, o de las redes establecidas que los rodean, incluso si los gobiernos tienen que rendir cuentas de esa reglamentación del comercio. Otras soluciones implican a menudo la creación de nuevas alianzas a diferentes niveles. Así, las asociaciones entre el sector público y el privado pueden generar más recursos financieros y humanos para la conservación. La cooperación entre las autoridades nacionales y locales puede redundar en lo mismo y garantizar un mayor compromiso de los interesados nacionales y locales en la aplicación de la Convención. Uno de los exámenes piloto ha puesto de relieve la necesidad de considerar las políticas que privan a las poblaciones rurales pobres el acceso a las zonas protegidas y está a favor de cierta utilización reglamentada por las comunidades colindantes como incentivo para que velen por esas áreas protegidas. Por ejemplo, se concluyó un memorando de entendimiento en un país que establece la distribución de los beneficios entre el gobierno central, las comunidades locales, los propietarios privados y los operadores del sector privado que tienen acceso a los recursos biológicos en una región determinada.

### Seguimiento

38. Los cuatro exámenes de política recomiendan reformas y actividades de seguimiento para garantizar la coherencia de las políticas, armonizar los procedimientos, limitar la duplicación de esfuerzos y potenciar al máximo los limitados recursos disponibles para la conservación y los medios de subsistencia sostenibles.

39. Las recomendaciones se comunicarán a los encargados de adoptar políticas que participan en el proceso desde el inicio. Algunos exámenes recomiendan la adopción de nuevas políticas integradas y coherentes que reduzcan la carga de trabajo que pesa actualmente sobre los actores gubernamentales y no gubernamentales y hacen mejor uso de las capacidades existentes y los puntos fuertes de los diferentes interesados para contribuir a la puesta en práctica más eficaz de la CITES. Al hacer hincapié en los resultados (impactos biológicos, sociales y económicos positivos) en vez de en el rendimiento (reuniones, informes y recomendaciones) esas políticas deberían mejorar la gobernanza de la fauna y la flora silvestres.

40. En el marco de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), los ministros de medio ambiente de América Central decidieron elaborar una política regional para el comercio de especies silvestres. Los acuerdos comerciales regionales pueden desempeñar una función crucial en la elaboración de políticas basadas en pruebas en la región.

### Recomendaciones

41. Se invita al Comité Permanente a encomiar los esfuerzos de los cuatro países piloto y a tomar nota del informe en el que se describen algunos de los resultados y de las lecciones aprendidas.

42. Se insta a los representantes regionales del Comité Permanente a que indiquen a la Secretaría:

- a) las Partes de su región que pueden haber emprendido un examen de la política nacional sobre el comercio de especies silvestres y que puedan estar interesadas en compartir los datos relevantes de su examen y las lecciones aprendidas con otras Partes;
- b) las Partes de su región que puedan estar interesadas en realizar un examen de la política nacional sobre el comercio de especies silvestres; y
- c) las Partes o las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales de su región que puedan estar interesadas en prestar apoyo financiero o técnico para realizar exámenes de políticas sobre el comercio de especies silvestres.



**THE REPUBLIC OF UGANDA**

**Bridging the Science-Policy Development Gap**

**Key Note Address**

**To**

**Launching of the Pilot Wildlife Trade Policy Review Project Country Reports**

**By**

**H.E Cissy Taliwaku**

**Deputy Ambassador of the UN Permanent Mission of Uganda in Geneva**

**21<sup>st</sup> April 2008**

Distinguished Delegates and Observers to the CITES Animals Committee, Representatives of Diplomatic Missions in Geneva, Members of the Pilot Country Teams and International Partners in the CITES Wildlife Trade Policy Review Project, CITES Secretariat staff, Ladies and Gentlemen. Permit me to extend very warm greetings from Uganda and the Ugandan People; the Pearl of Africa and a Country greatly Gifted by Nature.

On behalf of my Country, allow me to extend our appreciation and gratitude to the CITES 14<sup>th</sup> Conference of Parties, Development Partners, UNEP, IHEID and the CITES Secretariat as planning and implementation coordinators, for having identified Uganda as one of the few 'pioneer' Contracting Parties undertaking a national wildlife trade policy review program – together with our distinguished colleagues from Madagascar, Nicaragua and Viet Nam. For Uganda, this is a timely opportunity within an on-going process nationally.

Uganda 1986 to date has undergone wide national policy and legal reforms, aimed at bolstering overall sustainable development, with a focus on social and economic transformation, and fully conscious of the plight of natural environment and the associated resources in the long term. Wildlife Conservation as a program in Uganda has and continues to benefit from the above process, both at national and sector level; focused provision within the 1995 Constitution, and major provisions for Land, Water, Wildlife, Forestry, Wetlands, Environment, Local Governments, Minerals, Trade, Energy, Gender, etc. This is inline with the World Charter for Nature, that;

- a) Mankind is a part of nature and life depends on the uninterrupted functioning of natural systems which ensure the supply of energy and nutrients,
- b) Civilization is rooted in nature, which has shaped human culture and influenced all artistic and scientific achievement, and living in harmony with nature gives man the best opportunities for the development of his creativity, and for rest and recreation,
- c) Lasting benefits from nature depend upon the "maintenance of essential ecological processes and life support systems", and upon the "diversity of life forms", which are jeopardized through excessive exploitation and habitat destruction by man,

Uganda's Draft Policy Review Report highlights the importance of sound scientific information as a component that is critical to a firm foundation for sustainable trade in wildlife resources. In this connection, UGAnda welcomes this opportunity to provide some initial thoughts on the subject of 'Bridging the Science-Policy Gap'.

I have been made aware that the CITES Animals Committee, one of the two scientific committees under the Convention, is having its 23rd meeting this week in this conference centre. I'm also aware that a workshop on wildlife trade policy reviews is taking place in the International Environment House located a few kilometers from here. Each meeting is likely to discuss issues of relevance to the other. The scientific meeting is expected to discuss some policy matters or matters that have policy implications and the policy meeting is expected to discuss some scientific matters or matters that have scientific implications. This side-event therefore offers an opportunity as linkage between the two meetings.

Formulation and implementation of "user-friendly" and effective wildlife trade policy is highly dependant on relevant, reliable and objective scientific information on the ecological processes and life support functions of the natural eco-systems. Historically and traditionally, this form of information has been identified as difficult to come by, let alone cope with in a manner that ensures sustainable development of the natural ecosystems, particularly wildlife conservation in relation with livelihoods for humankind. This type of information, its derivation and application meets with the reality of providing tangible solutions and/or benefits to day-to-day practical and dynamically complex problems. Such realities include harvesting for consumption and possible income generation by the impoverished rural communities and addressing the wide array of human-wildlife conflicts.

The challenges involved are much broader and deeper than any one can ordinarily imagine, particularly so for nations with poorer economies, and/or impoverished rural communities. As such, the wildlife trade

policy review project is more than timely as a tool to attempt to address the above issues, at least for Uganda, and we regard this not as a challenge per se but an opportunity.

The wildlife trade policy review project, at least for Uganda, has involved – and shown the importance of – the social sciences as well, e.g. public policy, socio-economic development, and governance. These ‘soft’ sciences have the ability to help bridge the divide that may exist between complex domain of ecological science and policymaking. The CITES Policy Review project has looked at the social and economic impacts of wildlife trade policy as well as its conservation impacts.

The project has shown that we should not be striving or waiting for perfect scientific information on which to base our policy decisions, as that would be impossible to achieve in a timely manner if at all. Rather, we should be taking and implementing policy decisions based on the best available scientific information. Such information may come from sources both within and outside government. However, it should all be carefully assessed for authenticity and reliability. Scientific information also needs to be presented (transcribed or translated) in a manner which makes it understandable, appreciated and usable by policymakers.

Science informs policy. It has been suggested, though, that the determination as to whether we know enough to act is inherently a policy question, not a scientific one. Taking into account the best available scientific information, Governments must decide how much they need to know in order to act and how much risk of no action or uncertainty is acceptable to them.

The divide between scientific knowledge and policy is not always clear and it may often be overstepped. There is a need for mutual respect across the science-policy interface, and in particular willingness to work in a cross-disciplinary manner. None the less, there is more need to invest in and prioritise closing of this gap in the long term.

Discussions about the science-policy gap are not new but the CITES Policy Review project may bring a new dimension to the debate. It may also provide useful recommendations for concrete ways in which to bridge the gap—and, in so doing, contribute to biodiversity conservation, socio-economic development and more effective generation, management and use or application of scientific information.