

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

Comercio y conservación de especies

CAOBA

1. Este documento ha sido preparado por la Secretaría.
2. En su 55ª reunión (SC55, La Haya, junio de 2007), el Comité Permanente adoptó una serie de recomendaciones sobre la aplicación de la CITES a la caoba (*Swietenia macrophylla*) en Perú, que dicen como sigue:
 - a) *con respecto al cupo de exportación para 2007:*
 - i) *con arreglo a la nueva metodología establecida por el Gobierno de Perú para determinar su cupo nacional de exportación, el Comité Permanente reconoce como volumen neto del cupo 4.983 m³ de caoba aprobada y verificada. Asimismo, el Comité Permanente autoriza a Perú a aumentar su cupo de exportación en 2007 conforme se vayan aprobando y verificando volúmenes adicionales de caoba, a reserva de la aprobación por la Secretaría de la CITES. Esta posibilidad de aumento sólo es aplicable a 2007 y no podrá repetirse en años futuros; y*
 - ii) *a partir de 2008, Perú, como práctica permanente, no establecerá los cupos de exportación sobre la base de saldos de la explotación y las exportaciones de años anteriores;*
 - b) *con respecto al Plan de Acción Estratégico para la caoba:*
 - i) *el Comité Permanente insta al Gobierno de Perú a que ratifique, al mayor nivel político, el Plan de Acción Estratégico para la caoba, y a que identifique los recursos financieros necesarios para ponerlo en práctica. Perú debe establecer mecanismos de participación, especialmente de las comunidades nativas, para la finalización y aplicación del Plan de Acción Estratégico; y*
 - ii) *el Comité Permanente acoge con satisfacción el compromiso de Perú de fortalecer la ejecución de su política nacional de tolerancia cero frente a la tala ilegal;*
 - c) *con respecto a la adopción de medidas en el futuro:*
 - i) *Perú debería trabajar en asociación con las comunidades locales, el sector privado y las ONG para promover instrumentos complementarios encaminados a fortalecer los controles reglamentarios y los mecanismos de verificación establecidos en el marco de la legislación nacional relacionada con la CITES, con inclusión de la certificación voluntaria de zonas autorizadas para la explotación de la caoba;*
 - ii) *Perú debería restablecer la Comisión Multisectorial de lucha contra la tala ilegal (CMLTI). La CMLTI debería evaluar la magnitud, las causas subyacentes, las modalidades, las regiones y*

las organizaciones interesadas en la tala ilegal y las actividades comerciales conexas, así como el impacto de esas actividades sobre los pueblos indígenas no contactados. En coordinación con la COATCI, el OSINFOR y las autoridades de observancia competentes, debería recomendar soluciones apropiadas, entre ellas el establecimiento de un sistema de marcado (por ejemplo, la utilización de códigos de barras) para registrar y rastrear los movimientos de la madera a lo largo de la cadena de custodia y reforzar los puntos de control con suficientes policías y la infraestructura apropiada (es decir, equipo de comunicación, barreras, etc.); y

iii) Perú debería alentar a las empresas a utilizar tecnologías avanzadas para rastrear la madera y aplicar las prácticas más idóneas para garantizar que la madera de origen ilegal o explotada y comercializada ilegalmente no entre en sus cadenas de abastecimiento; y

d) con respecto a las medidas adoptadas por terceros:

i) el Comité Permanente "toma nota de los esfuerzos de fomento de la capacidad en curso desplegados en el marco de la OIMT" e insta a los países importadores y a las organizaciones internacionales pertinentes a que apoyen plenamente los esfuerzos desplegados por Perú para aplicar estas recomendaciones; y

ii) el Comité Permanente encarga a la Secretaría que siga supervisando los progresos realizados por Perú en la aplicación del Plan de Acción Estratégico y que informe en las próximas reuniones sobre esos progresos.

3. El 13 de mayo de 2008, el Gobierno de Perú envió a la Secretaría un informe exhaustivo sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones adoptadas en la SC55. La misión de asistencia legislativa a Perú realizada por la Secretaría del 20 al 24 de mayo de 2008 ofreció la oportunidad de evaluar *in situ* los progresos realizados por Perú en lo que concierne a la aplicación de las recomendaciones de la SC55 y proporcionar asesoramiento conexo a las autoridades peruanas. La Secretaría desea expresar su reconocimiento al Gobierno de Perú y, en particular, a la Autoridad Administrativa CITES (INRENA), por el apoyo recibido durante su misión.

Evaluación de los progresos realizados

Con respecto a los cupos de exportación para 2007 y 2008

4. Perú no solicitó un aumento del cupo de exportación aprobado para 2007 de 4.983 m³. Perú exportó 3.071 m³ en 2007 y declaró un excedente de 1.912 m³ a la Secretaría a principios de 2008. Perú explicó que los excedentes no se exportaron en 2007 debido a los plazos límites aprobados para los "planes operacionales anuales" (POA), los periodos de explotación estacional que diferían del año civil utilizado en el establecimiento de los cupos, y el tiempo requerido para completar varios procesos de transformación de la madera. Ulteriormente, Perú anunció a la Secretaría que se habían exportado 468 m³ de los excedentes durante el primer trimestre de 2008. La Resolución No. 069-2008 de Perú prorroga el plazo límite para agotar el cupo de exportación de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2008.

5. El cupo de exportación de 2008 no se estableció en función de los excedentes de la explotación y de las exportaciones de años anteriores. Refleja la práctica general entre las Partes CITES y es coherente con la Resolución Conf. 14.7, sobre gestión de cupos de exportación establecidos nacionalmente. De las recientes comunicaciones entre Estados Unidos y Perú se desprende que Estados Unidos tenía entendido que toda la caoba explotada en el marco del cupo de 2007 debería haberse exportado en 2007. Sin embargo, parece que Perú no lo entendía así.

6. A tenor de la información contenida en los párrafos 4 y 5 anteriores, parece que Perú ha aplicado las recomendaciones a) i) y a) ii). No obstante, la Secretaría desea señalar a la atención del Comité Permanente tres cuestiones que se han identificado en relación con el establecimiento y la utilización de los cupos de exportación para la caoba de Perú.

a) Separación de los cupos de explotación y de exportación

No parece que haya una clara distinción entre el cupo de explotación anual y el cupo de exportación anual establecidos por Perú, ya que el volumen es semejante en ambos casos. Algunos concesionarios se ocupan de la explotación y la exportación, mientras que otros lo hacen solamente de la explotación. Sería más fácil seguir el rastro de las cantidades explotadas y exportadas si estuviesen sujetos a cupos separados.

b) Cálculo del cupo de exportación de 2008

En enero de 2008, Perú notificó a la Secretaría que el cupo de exportación de 2008 para la caoba era de 2.348 m³. Esta información se publicó en el sitio web de la CITES en abril de 2008. Una resolución aprobada por la Autoridad Administrativa CITES de Perú (No. 097-2008-INRENA, de 14 de abril de 2008) aumentó el cupo a 3.475 m³. Este cupo revisado se publicó en el sitio web de la CITES en junio de 2008. Parece que el cupo (expresado en metros cúbicos de madera elaborada) se ha calculado, mediante la utilización de un coeficiente de rendimiento de madera, el equivalente de 715 árboles explotables. El número de árboles explotables se basa en un estudio de población realizado por la Autoridad Científica en nombre de la Autoridad Administrativa [Proyecto UNALM-ITTO PD 251/03 Rev. 3 (F)]. Este estudio estimó que la población de caoba en dos zonas en las que se autoriza la explotación (Ucayali y Madre de Dios) oscilaba entre 84.316 y 125.684 árboles. Sobre la base de este cálculo (por ejemplo, utilizando un índice de crecimiento de 0,5 cm al año), la Autoridad Científica determinó que en esas zonas podían explotarse anualmente de manera sostenible entre 562 y 851 árboles. El informe final del estudio confirma que el cupo de 715 árboles está entre ese intervalo.

El Gobierno de Perú ha estimado que el uso inadecuado de los coeficientes de rendimiento de madera podía constituir un resquicio por el que los operadores sin escrúpulos podían blanquear la madera adquirida ilegalmente. A fin de tratar de solventar este problema, el INRENA ha adoptado y, ulteriormente, ha revocado varias resoluciones estableciendo diferentes coeficientes de rendimiento de madera. Esta cuestión técnica se ha vuelto extremadamente controvertida y política. Como resultado, el INRENA ha decidido crear una comisión para realizar un estudio técnico a fin de confirmar o desechar el coeficiente de rendimiento de madera actual. Esta comisión está presidida por el INRENA y está integrada por la Autoridad Científica, ocho representantes del sector privado (exportadores, aserraderos y concesionarios), dos ONG y otros ministerios (véase la Resolución Jefatural No 075-2008-INRENA). Se concedió un plazo de 180 días a la comisión para que presentase un informe con los resultados antes de finales de 2008. En los documentos PC17 Doc. 16.1.3 y PC17 Inf. 3 se expone información sobre la conversión volumétrica de los árboles en pie en madera aserrada de caoba para su exportación.

c) Excedentes de la explotación y de exportaciones de años anteriores

Como se menciona el párrafo 5 anterior, ha habido interpretaciones divergentes de la recomendación a) ii) y sería útil que el Comité Permanente explicase su interpretación de la recomendación. Sería conveniente aclarar los motivos por los que Perú tiene excedentes de años anteriores a 2007 y saber como Perú logra diferenciarlos (así como los excedentes de 2007) de la madera explotada en 2008. Para evitar confusiones entre los excedentes de 2007 o años anteriores, o para evitar que se utilicen erróneamente, Perú podría considerar la posibilidad de agotar todos los excedentes en la fecha límite fijada para los excedentes de 2007 (es decir, el 31 de diciembre de 2008), a que se hace mención en el párrafo 4 anterior. En la Resolución Conf. 14.7 se reconoce que a veces los especímenes explotados en un determinado año no pueden transportarse durante ese año y, excepcionalmente, podría autorizarse su exportación el año siguiente. Sin embargo, en la resolución se deja claro que las Partes no deberían acumular excedentes.

Con respecto al Plan de Acción Estratégico para la caoba (PAEC)

7. El plan de acción estratégico para aplicar la inclusión de la caoba en el Apéndice II de la CITES en Perú aún no ha sido ratificado al más alto nivel político y no se dispone de financiación adecuada para llevar a cabo prácticamente todas las actividades previstas en el plan. Es preciso asignar mayor apoyo financiero a la Autoridad Científica para la investigación, a la Autoridad Administrativa para la

verificación del origen legal de la madera explotada, y las autoridades de observancia para controlar el comercio autorizado y luchar contra el comercio ilegal.

8. El Gobierno de Perú realizó varias consultas con interesados a fin de finalizar el PAEC. Aún no ha confirmado, sin embargo, que se ha finalizado y está listo para su adopción. Si estuviese listo para su ratificación, varios asociados de Perú han propuesto a la Secretaría que el PAEC debería obtener el apoyo explícito del Presidente del Consejo de Ministros o del Presidente del país.
9. La aplicación del PAEC por Perú debería contribuir al cumplimiento de sus obligaciones en el marco del "Plan de acción para el control del comercio internacional de caoba (*Swietenia macrophylla*)", referenciado en la Decisión 14.145 y contenido en el Anexo 3 de las decisiones adoptadas en la 14ª reunión de la Conferencia de las Partes (La Haya, 2007). En el párrafo 5 del Plan de acción se declara que el "Comité Permanente examinará el cumplimiento y la observancia en relación con la caoba en sus reuniones 57ª, 58ª y 59ª, y recomendará las medidas necesarias".
10. En su 17ª reunión (Ginebra, abril de 2008), el Comité de Flora incluyó la caoba en el examen del comercio significativo (excepto para las poblaciones de Brasil, Guatemala y México). La aplicación del PAEC por Perú debería contribuir al cumplimiento de cualquier posible recomendación que se le encomiende en el marco del examen del comercio significativo de la caoba.
11. No se ha remitido información a la Secretaría sobre el compromiso de Perú de reforzar la aplicación de su política nacional de tolerancia cero contra la tala ilegal más allá de la declaración del antiguo administrador del INRENA sobre este tema en la SC55.
12. A tenor de la información contenida en los párrafos 7, 8 y 11 anteriores, parecería que Perú ha tomado medidas para aplicar las recomendación b) i), pero que aún queda mucho por hacer. Parecería que Perú no ha aplicado la recomendación b) ii).

Con respecto a la adopción de medidas en el futuro (certificación voluntaria, evaluación detallada de la tala ilegal, cadena de custodia, sistema de marcado y tecnologías avanzadas para rastrear la maderas)

13. Perú ha hecho considerables progresos en la certificación voluntaria de bosques en los que prospera la caoba, atendiendo a las normas del Consejo de Manejo Forestal. Debería alentarse a Perú a proseguir sus esfuerzos en esta esfera, como un complemento para la aplicación de los requisitos de la CITES. Se ha indicado a la Secretaría que 1.922 m³ del total del cupo de exportación de 2008 procede de zonas actualmente certificadas y 888 m³ están en proceso de ser certificados. Esto se añade a los 2.810 m³, que equivale al 81 % del cupo de 2008.
14. No se ha remitido información a la Secretaría sobre el reestablecimiento de una comisión multisectorial contra la tala ilegal (conocida por su acrónimo español CMLTI). No se ha evaluado la magnitud, las causas subyacentes, las modalidades, las regiones y las organizaciones involucradas en la tala ilegal y las actividades de comercio conexas, así como el impacto de estas actividades en los pueblos indígenas no contactados.
15. Una cuestión esencial pendiente en esta serie de recomendaciones es la verificación del origen legal de la madera y otros especímenes de la caoba. En el marco de la Convención, la Autoridad Administrativa de un Estado de exportación está obligada a determinar si los especímenes que van a exportarse se adquirieron de conformidad con la legislación nacional y la Convención. El actual sistema de verificación, que se basa exclusivamente en documentos que pueden falsificarse fácilmente a lo largo de la cadena de valor, es insuficiente y no ofrece la debida credibilidad, ya que se ha comprobado que es susceptible de que se utilice erróneamente. Sin embargo, este sistema tiende a poner la carga de la prueba sobre las autoridades gubernamentales y no sobre los solicitantes.
16. Perú debería establecer de manera prioritaria un sistema eficaz para verificar el origen legal de los especímenes en el comercio. Sin un sistema fiable, es muy difícil distinguir entre la madera de origen ilegal de la que ha sido legalmente obtenida. Cualquier resquicio en la legislación puede ser utilizado para legalizar la madera obtenida en contravención de la legislación nacional. Teniendo en cuenta que debería dotarse a las provincias de mayores poderes y funciones para controlar la explotación y el comercio de la madera, parece importantísimo contar con un sistema de rastreo robusto a lo largo de

la cadena de abastecimiento para garantizar que los especímenes en el comercio son legalmente adquiridos. Ese sistema tranquilizaría a los mercados sobre el origen legal de la madera.

17. A tenor de la información contenida en los párrafos 13 a 16 anteriores, parecería que Perú ha aplicado la recomendación c) i), pero no las recomendaciones c) ii) y c) iii).

Con respecto a las medidas adoptadas por terceros

18. El proyecto UNALM-ITTO PD 251/03 Rev. 3 "Evaluación de las existencias comerciales y estrategia para el manejo sostenible de la caoba (*Swietenia macrophylla*) en Perú", está en su fase final. La misión de la Secretaría de mayo de 2008 ofreció una oportunidad para identificar medidas prioritarias que se abordarían en el marco del proyecto mixto OIMT-CITES financiado principalmente por la Unión Europea.
19. Además, Perú ha firmado el Acuerdo para el Fomento del Comercio (PTPA) con Estados Unidos. En el capítulo 18 de ese acuerdo se abordan cuestiones ambientales y se incluye la CITES como uno de los AAM relevantes. En particular, en el Anexo 18.3.4, sobre la gobernanza del sector forestal, contiene una serie de obligaciones relacionadas exclusivamente con la CITES (por ejemplo, inventarios científicos, cupos o verificación del origen legal). En el párrafo 15 de este Anexo, Perú y Estados Unidos reafirman su compromiso de trabajar dentro del marco de la CITES para proteger las especies incluidas en los Apéndices de la CITES. Como resultado del proceso del PTPA, la autoridad ejecutiva especial de Perú para adoptar legislación, cuyo mandato expirará a finales de junio de 2008, promulgará varios decretos legislativos relevantes para la CITES.
20. Los países con amplia experiencia en la ordenación de bosques e importantes industrias forestales, como Canadá y Chile, tal vez puedan ayudar a Perú a poner en práctica un sistema eficaz de gestión de bosques. El Gobierno de Perú podría invitar a organizaciones como el Banco Mundial y la FAO para aunar esfuerzos con la OIMT y la Secretaría CITES, a fin de asistir a Perú en esta esfera. En este sentido, se han desarrollado sistemas y tecnologías para rastrear la madera desde su fuente hasta su destino final y podría valer la pena tenerlas en cuenta (por ejemplo, sistemas de marcado que utilizan códigos de barras, microchips, etc.).
21. A tenor de la información contenida en los párrafo 18 a 20, parecería que la recomendación d) i) ha sido parcialmente aplicada por los asociados de Perú, pero puede y debe hacerse más en el futuro. De la información del presente documento se desprende que se ha aplicado la recomendación d) ii).

Otras consideraciones relevantes

22. La Secretaría señala que la conservación y el comercio de caoba son cuestiones que también afectan a otros países y no solo a Perú. El hecho de que el Comité Permanente se centre en Perú se debe a que actualmente es el Estado del área de distribución con el mayor volumen de exportaciones. Sin embargo, las inquietudes sobre el comercio de caoba, afectan también a Brasil (que pese a la moratoria general sobre las exportaciones de caoba, ha exportado la especie en varias ocasiones por orden judicial), la República Dominicana (que continúa reexportando elevados volúmenes de caoba de origen poco claro), Nicaragua (que pese a una moratoria sobre las exportaciones de madera en bruto, ha exportado un considerable volumen de caoba que ha experimentado una dudosa "segunda transformación") y Estados Unidos (que es el primer importador de caoba). Todos estos países han estado en comunicación con la Secretaría en cuanto a sus esfuerzos para garantizar el comercio responsable y sostenible de caoba. Sin embargo, es preciso continuar y, posiblemente, reforzar, los esfuerzos a escala subregional o regional.
23. Durante la misión de la Secretaría en Perú, se expresó preocupación acerca de las exportaciones del cedro (*Cedrela odorata*), que han aumentado considerablemente a medida que han disminuido las exportaciones de caoba. Asimismo, se expresó inquietud por el aumento de las exportaciones de varias especies no CITES (por ejemplo, *Dipteryx micrantha*, *Myroxylon balsamum*, *Manilkara bidentata*, *Hymenaea courbaril* y *Amburana cearensis*). A fin de abordar las preocupaciones mundiales acerca del comercio de cedro y otras especies de madera, las Partes han adoptado el "Plan de acción sobre *Cedrela Odorata*, *Dalbergia retusa*, *Dalbergia granadillo* y *Dalbergia stevensonii*", a que se hace referencia en la Decisión 14.146 y figura en el Anexo 4 de las decisiones adoptadas en la CoP14.

Recomendaciones

24. Dados los progresos irregulares logrados por Perú en su aplicación de las recomendaciones formuladas en la SC55, la Secretaría propone que el Comité Permanente mantenga las recomendaciones actuales hasta que se completen todas ellas e incluya tres nuevas recomendaciones, como sigue:

a) con respecto a los excedentes de la explotación y de las exportaciones de 2007 y años anteriores:

Perú debería aclarar si tiene excedentes de años anteriores a 2007 y explicar como los diferencia (así como los excedentes de 2007) de la madera explotada en 2008. Perú debería considerar la posibilidad de agotar todos esos excedentes antes del 31 de diciembre de 2008.

b) con respecto al cupo de 2008:

Perú debería congelar las exportaciones bajo el cupo de 2008 para la caoba hasta que el PAEC haya sido adoptado al más alto nivel político y se haya remitido una copia a la Secretaría.

c) con respecto al cupo de 2009:

Perú debería acatar las recomendaciones de la comisión sobre los coeficientes de rendimiento de madera al establecer el cupo de exportación para 2009.

25. Tomando en consideración la recomendación d) ii), la Secretaría solicita la ratificación del Comité Permanente para continuar supervisando los progresos de Perú en la aplicación de las recomendaciones de la SC55, y cualquier otra recomendación en la presente reunión, e informe a la 58ª reunión del Comité. Al revisar los progresos de Perú, el Comité permanente podría también considerar los informes relevantes bajo el Plan de acción para el control del comercio internacional de caoba (*Swietenia macrophylla*) mencionados en el párrafo 9 anterior y el examen del comercio significativo de la caoba. Esto debería garantizar que la ejecución simultánea de varios procesos de la Convención relacionados con la caoba no resulte en una duplicación de esfuerzos, confusión u otras cargas.