

Interpretación y aplicación de la Convención

COMERCIO DE TROFEOS DE CAZA DE ESPECIES INCLUIDAS EN EL APÉNDICE I

Documento preparado y presentado por Namibia.

Antecedentes

En 1979 las Partes aprobaron la Resolución Conf. 2.11 (Anexo 1), relativa al comercio internacional de trofeos de caza de especies del Apéndice I. Según los patrocinadores, el propósito de la Resolución era corregir los "procedimientos distintos para expedir certificados relativos a la comercialización de trofeos de caza pertenecientes a especies del Apéndice I" [Doc. 2.13 (Rev.)]. En lugar de ello, ha provocado más confusión, gastos y demoras.

En los 15 años transcurridos desde la aprobación de la Resolución Conf. 2.11 se ha aceptado la práctica de algunos países de autorizar e inclusive fomentar la caza de un número limitado de especies del Apéndice I y de autorizar la exportación de trofeos de caza. Esta actividad se denomina "safari turístico de caza" y es un aspecto importante de los regímenes de conservación de varios países. En algunos casos, como los del leopardo y el chita, la Conferencia de las Partes ha establecido cupos de exportación para comercializar los trofeos conseguidos.

Pese a la importancia de esta actividad para los programas de conservación de algunos Estados del área de distribución, la práctica de los países importadores sigue siendo muy desigual. Amparándose en la recomendación c) de la Resolución Conf. 2.11, algunos países se han negado a autorizar la importación de trofeos de caza cuya exportación ha sido autorizada por los Estados del área de distribución, inclusive en el marco de un cupo. En muchos casos se actúa de esa manera sin consultas, lo que es contrario a la letra y al espíritu de la Resolución Conf. 6.7. Esta práctica de los países importadores ha perjudicado los programas de conservación de los Estados del área de distribución.

Importancia de esta propuesta para la conservación de especies y la diversidad biológica

Los safaris turísticos de caza representan una utilización sostenible de la vida silvestre de bajo riesgo. La UICN ha aceptado y apoyado la utilización sostenible de la vida silvestre que reporta beneficios a la población local. La Asamblea General de la UICN ha aprobado resoluciones confirmando la utilidad de este concepto para el mantenimiento de la diversidad biológica en sus reuniones 18a. y 19a.

Muchos países, sobre todo de África, han empezado a impulsar programas de conservación con componentes de uso sostenible, inclusive safaris turísticos de caza, que es el principal instrumento de conservación fuera de los límites de las zonas protegidas. Se trata de un método eficaz en función de los costos para incentivar la conservación que genera los ingresos que el Estado del área de distribución necesita y ello sin mayores gastos. Es una alternativa importante tratándose de zonas no protegidas, donde se hallan la mayoría de las especies silvestres y donde se pueden aplicar muy pocos instrumentos de conservación de otra índole.

Carácter de los safaris turísticos de caza

Hay pocas actividades que estén sujetas a impuestos, licencias, gravámenes y vigilancia de forma tan personalizada como la caza turística. Los safaris turísticos de caza como forma sostenible de utilización de la vida silvestre se pueden reglamentar fácilmente y las autoridades competentes tienen interés en hacerlo a causa de las divisas que genera por unidad de esfuerzo. Se concede una licencia a

cada cazador y, en general, a su guía, y se necesita un permiso para cada animal abatido. Se concede un número limitado de permisos a título individual. Los riesgos y efectos biológicos y ecológicos de los safaris turísticos de caza son prácticamente inexistentes en razón del bajo volumen de esta actividad y de las características especiales del trofeo que se quieren conseguir. La exportación del trofeo es asimismo fácil de controlar. El trofeo se marca y va acompañado de documentos de exportación. El Estado del área de distribución de especies objeto de caza es el más indicado para reglamentar todas estas cuestiones y para tomar decisiones al respecto, pues se halla en la mejor posición para hacerlo y porque es el que más interés tiene en ello.

Las ventajas de los safaris turísticos de caza son apreciables, en particular si se comparan con los gastos con fines ecológicos y de desarrollo. Las tierras en que se practica la caza suelen ser de muy bajo rendimiento y a veces carecen de valor comercial por la falta de belleza de los parajes, excepto como lugar de caza. Es posible que el uso de esas tierras por los organizadores de expediciones de caza y los cazadores sea la única manera relativamente significativa de rentabilizarlas en estado silvestre. En tales casos los safaris turísticos de caza no debe dificultarse sino facilitarse.

La eficacia de la lucha contra la caza furtiva y de la vigilancia biológica también aumentan a causa de la presencia de turistas cazadores y de los guardas rondadores del Estado que suelen acompañar a las expediciones de caza sobre el terreno a expensas de los cazadores. La afluencia de estos turistas es una fuente de ingresos para los habitantes de las zonas rurales donde se practica la caza, así como de ingresos e incentivos para las autoridades estatales.

Problemas relacionados con la aplicación de la recomendación c) de la Resolución Conf. 2.11

El mecanismo básico de la CITES es un sistema internacional de permisos consistente en que el Estado de exportación expide un permiso de exportación tras manifestar que la exportación no perjudicará la supervivencia de la especie. Tratándose de los especímenes de especies del Apéndice I, el país importador debe expedir también un permiso para cada transacción. La expedición del permiso de importación se basa en un dictamen del país importador de que el propósito de la importación no perjudicará la supervivencia de la especie. Así pues, para cada envío de especies del Apéndice I se necesitan dos documentos complementarios pero diferentes basados en dictámenes diferentes, uno del país exportador y otro del país importador. La Convención no exige que cada uno de los 123 Estados importadores emita un nuevo dictamen en los términos del dictamen del país exportador. Tampoco exige que el Estado importador emita un dictamen más amplio que el Estado exportador.

La Convención asigna explícitamente funciones distintas a cada país – el país exportador evalúa los efectos de la separación del animal de la población silvestre de ese país y el país importador analiza el propósito de la importación. Este sistema de dos permisos protege a las especies del Apéndice I garantizando que cada parte en la transacción cumpla la función para la que está mejor capacitada. El país exportador es el más indicado para determinar los efectos sobre la situación de la población de la que procede el espécimen, la forma de capturarlo y cómo prepararlo para la exportación. Por otra parte, el país importador es el más indicado para determinar el propósito de la importación o cómo se va a utilizar el espécimen, pues el importador se

halla dentro de sus fronteras y porque el uso que se propone darle lo hará efectivo en su territorio.

Algunos países se han basado en la recomendación c) de la Resolución Conf. 2.11 para sustituir el sistema previsto en la Convención por requisitos propios en virtud de los cuales el país importador emite los juicios que la CITES asigna al país exportador. Han sustituido también la norma de que no se perjudicará la supervivencia por su propia norma de "contribución a la supervivencia", cuyo alcance es mayor. El efecto, deliberado o no, de esto es que los países importadores han venido diciendo a los países exportadores "no nos fiamos de sus juicios e insistimos en sustituir sus opiniones por las nuestras". Esta actitud condescendiente está fuera de lugar entre Estados soberanos que se han asociado entre sí con fines de conservación. En la mayoría de los casos se actúa de esta manera sin que se consulte siquiera a las Partes exportadoras. Las autoridades competentes se están negando de plano a conceder permisos de importación porque no les interesa el país del área de distribución y por falta de personal capacitado que tenga un conocimiento directo de ese país. En consecuencia, insistir en que esa "contribución a la supervivencia" es necesaria equivale a decir que la carga del país importador es mayor que la del país exportador, que es el más indicado para emitir ese dictamen (ni siquiera el país exportador tiene el deber de dictaminar que el comercio "contribuye a la supervivencia"). El empleo de la expresión "contribuye a la supervivencia" genera aún más confusión, ya que no se explica su significado y naturalmente la Convención tampoco lo hace, pues no figura en el texto, ya que fue rechazada expresamente cuando se concertó la Convención. La cuestión de si un Estado exportador puede contar con un programa de conservación basado en parte en safaris turísticos de caza ha pasado a depender de la interpretación arbitraria de la expresión "contribuir a la supervivencia", que cada país importador está definiendo por separado y que por ende obstaculiza el comercio aunque no figura en la Convención.

Este enfoque plantea varios problemas:

1. da por supuesto, erróneamente, que el país importador tiene más conocimientos, inclusive conocimientos especializados, sobre especies que no existen dentro de sus fronteras;
2. a menudo se aplica sin consultar a los países exportadores a que afecta;
3. tiene efectos perjudiciales sobre los programas de conservación de los países exportadores y es restrictivo;
4. exige duplicar esfuerzos, lo que contrasta con la clara asignación por la CITES de funciones que no se superponen;
5. supone una carga innecesaria, ya que los safaris turísticos de caza afectan a un número insignificante de animales de una pocas especies;
6. este enfoque no tiene ventaja alguna desde el punto de vista de la conservación de especies y la diversidad biológica, pero impone costos apreciables a los programas de conservación y muchas veces los paraliza;
7. está fuera del alcance de la Convención, pues ésta no exige pruebas de que el comercio "contribuye a la supervivencia", sino que exige que se dictamine que "no la perjudica";
8. está fuera del alcance de la Convención porque exige que el remoto país importador emita un dictamen más amplio y minucioso que el Estado exportador en cuyo territorio se realiza la actividad y donde se halla la especie;
9. es una afrenta a los países en desarrollo, supone desconfianza y es una falta de respeto;

10. la eficacia de los programas de conservación no debería depender del cumplimiento de normas establecidas por las naciones desarrolladas más prósperas; y
11. agrava el problema de las especies que han sido incluidas en los apéndices por error.

Antecedentes históricos

Desde su redacción, el propósito de la Convención ha sido que el país importador no ha de volver a emitir los dictámenes que el país exportador debe emitir respecto de las especies silvestres que se dan dentro de sus fronteras "que son particularmente valiosas para éste". El propósito era que hubiera dos permisos complementarios, no que se emitieran dos dictámenes. La autoridad del país importador debe verificar, entre otras cosas, que el espécimen no será utilizado para fines primordialmente comerciales. Sin embargo, el dictamen del país exportador no significa que el país importador deba repetir la investigación biológica básica que el país exportador tiene el deber de llevar a cabo. La inclusión de la palabra "fines" a propósito del dictamen que el país exportador debe emitir indica que el país importador ha de aplicar un enfoque distinto y, en particular, que debe concentrarse en el carácter y la calidad de la actividad realizada en el país importador en la medida en que afecte a la supervivencia de la especie. La investigación biológica básica relativa a las especies sujetas a la Convención incumbe a los países exportadores donde se dan las especies en el medio silvestre.

Los intentos por exigir que el país importador vuelva a emitir los dictámenes del país exportador y que el país importador compruebe que el comercio de especies del Apéndice I contribuye a su supervivencia y recuperación antes de que se autorice ese comercio han fracasado en tres ocasiones. Concretamente, en la octava sesión plenaria de la Conferencia en que se firmó la Convención (SR/8 Final, 5 de marzo de 1973), fue rechazado explícitamente cuando se retiró una enmienda (PA/III/4) en virtud de la cual las autoridades del país importador habrían tenido el deber de dictaminar que la importación "será con fines que contribuyan a la recuperación de la especie ..." y que "prohíban todo comercio ... a menos ... que el comercio ... no tenga como objetivo fines de recuperación". Los delegados señalaron que "dejarían en manos del Estado de exportación hacer lo que le corresponde y al Estado de importación hacer lo que le corresponde ya que ese era el espíritu de la Convención."

Fracasó por segunda vez con ocasión de la tercera reunión de la Conferencia de las Partes, oportunidad en que se presentó y luego retiró [véase Plen. 3.7 (Rev.), punto XIV 8, pág 123 un proyecto de resolución adjunto al documento Doc. 3.27, titulado Examen de los pedidos de permisos para la importación de especímenes del Apéndice I por las Autoridades Científicas ..., porque las Partes se opusieron. La propuesta era también un intento por hacer que el país importador reiterara el dictamen emitido por las autoridades del país exportador, lo que sólo habría permitido importar cuando el propósito de las importaciones fuera "contribuir a la supervivencia de la especie".

Por último y más recientemente, en una sesión de negociación celebrada durante la octava reunión de la Conferencia de las Partes, los pasajes del documento Doc. 8.37, [Papel de la Autoridad Científica, que habrían recomendado que las autoridades del Estado importador determinaran que "la actividad mejore las posibilidades" de la supervivencia de la especie, fueron rechazados y sustituidos por los términos empleados en artículos de la Convención.

La obsoleta Resolución Conf. 2.11 sirvió de base en parte tanto al documento Doc. 3.27, como a los pasajes rechazados del documento Doc. 8.37. Hace mucho que debió erradicarse la fuente de confusión enmendando el enunciado ambiguo de la recomendación c) de la Resolución Conf. 2.11.

El proyecto de resolución y el sistema de la CITES

El proyecto de resolución que figura en el Anexo 2 modifica la Resolución Conf. 2.11 restableciendo el sistema de control doble previsto en la Convención.

Durante la reciente negociación de la Convención sobre la Diversidad Biológica se reconoció categóricamente que la cooperación entre los países es esencial para la conservación de la diversidad biológica. En el caso de la CITES, esa cooperación debe abarcar el acceso a los mercados si

tales mercados son un aspecto importante de la conservación. El proyecto de resolución consigue ese propósito.

Nota de la Secretaría

La Secretaría reconoce los méritos de este documento y la pertinencia de los argumentos esgrimidos. Con todo, es consciente de que si se aprobara el proyecto de resolución, ello no impediría que algunas Partes aplicaran medidas internas más estrictas a la importación con arreglo al párrafo 1 del artículo XIV.

Doc. 9.50 Anexo 1

RESOLUCION DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Conf. 2.11

Comercialización de trofeos de caza pertenecientes a especies del Apéndice I

CONSIDERANDO la necesidad de disponer una interpretación uniforme de la Convención en lo que concierne los trofeos de caza;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES DE LA CONVENCION

RECOMIENDA

- a) que salvo en los raros casos de excepciones estipuladas en el párrafo 3 del Artículo VII de la Convención, la comercialización de trofeos de animales incluidos en el Apéndice I deberá permitirse solamente de conformidad con el Artículo III, es decir, acompañada de permisos de importación y de exportación;
- b) que la opinión científica mencionada en los párrafos 2a) y 3a) del Artículo III de la Convención cubra también la comercialización de animales muertos;

- c) para que haya el previsto control doble (también en el aspecto científico), ejercido por el Estado importador y exportador, de la comercialización de animales incluidos en el Apéndice I, que la Autoridad Científica tenga la posibilidad de hacer un examen global en lo que se refiere a la importación para saber si su finalidad no perjudicará la supervivencia de la especie. Tal examen deberá cubrir, asimismo, cuando sea posible, la cuestión de si matar animales cuyos trofeos se destinan a la importación contribuye a la supervivencia de las especies concernidas; y
- d) que el examen científico del Estado importador de conformidad con el párrafo 3a) del Artículo III de la Convención deberá hacerse independientemente del realizado por el Estado exportador de conformidad con el párrafo 2a) del Artículo III, y viceversa.

Doc. 9.50 Anexo 2

PROYECTO DE RESOLUCION DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Norma que se ha de aplicar al comercio de trofeos de caza conseguidos por medios lícitos

RECORDANDO el preámbulo de la Convención, en que se afirma que los pueblos y los Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres;

REAFIRMANDO las disposiciones de los artículos III, IV y V de la Convención, que exigen que las Partes exportadoras e importadoras emitan dictámenes distintos, y en los que se indica que el requisito para autorizar la exportación de un espécimen es que el Estado de exportación dictamine que no se perjudicará la supervivencia de la especie en el medio silvestre;

RECORDANDO la Resolución Conf. 8.3, aprobada por la Conferencia de las Partes en su octava reunión de (Kyoto, 1992), en que se reconocen las ventajas de la utilización de las especies silvestres;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCION

DECIDE enmendar la recomendación c) de la Resolución Conf. 2.11 de modo que diga lo siguiente:

- c) que para lograr el control complementario previsto del comercio de especies del Apéndice I por los Estados importadores y exportadores en la forma más eficaz y amplia posible, la Autoridad Científica del país importador acepte el dictamen de la Autoridad Científica del país exportador respecto de si la exportación de un trofeo de caza perjudica o no la supervivencia de la especie y se limite a examinar el uso que se vaya a dar al espécimen una vez que llegue al país importador y si se trata del trofeo conseguido por medios lícitos que se pretende.