

Interpretación y aplicación de la Convención

INTERPRETACION Y APLICACION DE CUPOS

Este documento ha sido elaborado y presentado por Namibia.

Antecedentes

Los cupos se han convertido en un aspecto importante de la reglamentación del comercio de distintas especies con arreglo a la CITES y tipifican los mecanismos empleados por las Partes para cooperar entre sí como pidió el Director Ejecutivo del PNUMA, Dr. Mustafá Tolba, con ocasión de la octava reunión de la Conferencia de las Partes:

La CITES está amenazada. ... Algunos países en desarrollo expresan, con firmeza, su queja de que los países muy ricos están más interesados en convertir al Tercer Mundo en un museo de historia natural que en alimentar a su población.

Personalmente estimo que las cuestiones más importantes con respecto al futuro de CITES son ... las actividades realizadas por la CITES para promover un desarrollo sustentable en los países del Tercer Mundo, ¿consideran que el principal cometido de la Convención debe ser la conservación de las especies, o bien su utilización para promover el desarrollo?

La Convención no ofrece el fundamento jurídico para convertir el mundo en un museo. El principio filosófico que subyace en ella es más bien el de conservación y utilización que el de la preservación a ultranza.

Estimo que este propósito original de la CITES debería defenderse. La Convención debería utilizarse para orientar a los estados a preservar estrictamente la parte indispensable de sus recursos ... para lograr la utilización sustentable de los mismos.

De algún modo tendremos que hallar un incentivo económico que permita preservar ... el hábitat.

Soy consciente de que existen grupos numerosos y poderosos, principalmente en los países ricos e industrializados, que consideran que la solución reside exclusivamente en la prohibición del comercio ...

La Conferencia de las Partes ha empleado los cupos con distintos propósitos. Dos especies del Apéndice I, el leopardo y el chita, han estado sujetas a los cupos establecidos por la Conferencia de las Partes para dar cabida al comercio de trofeos y pieles.

Varias especies del Apéndice I, sobre todo cocodrílidos, han sido transferidas al Apéndice II con arreglo a criterios especiales (Resoluciones Conf. 5.21 y Conf. 7.14), inclusive el establecimiento de cupos aprobados por las Partes.

Además, la fijación de cupos figura entre los principales mecanismos previstos en la Resolución Conf. 8.9, relativa al comercio de especímenes de especies del Apéndice II capturados en el medio silvestre.

Este documento y el proyecto de resolución que apoya se concentran en las especies del Apéndice I, pues esas especies están sujetas a la expedición de permisos de exportación e importación y porque han surgido problemas graves en este ámbito de resultados de las distintas formas en que las Partes han aplicado las disposiciones pertinentes.

El análisis de la forma en que la Conferencia de las Partes ha empleado los cupos pone claramente de relieve que su propósito es que los cupos establecidos cumplan los requisitos enunciados en el Artículo III en lo que atañe a los dictámenes del país importador. Este concepto ha sido la piedra angular del establecimiento de cupos. La no aplica-

ción de los cupos de esta manera por algunas Partes amenaza con destruir todo el sistema y con entorpecer importantes programas de conservación.

En cuanto a la importancia que la práctica de dar cabida a un volumen limitado de intercambio no comercial de ciertas especies reviste para los programas de conservación de esas especies, el siguiente pasaje del acta en que se consignan las deliberaciones del Comité I a propósito de la inclusión del markhor *Capra falconeri* en un apéndice es elocuente:

La delegación del Pakistán, uno de los Estados del área de distribución, apoyó en principio la propuesta [del Reino Unido], pero le preocupaba la posibilidad de que la transferencia de subespecies al Apéndice I ocasionara problemas, pues algunas poblaciones podían ser objeto de actividades limitadas de caza deportiva que generaban ingresos para las comunidades locales. Sin embargo, se le aseguró que la inclusión en el Apéndice I no sería obstáculo para esas actividades. (Com.I 8.11).

LEOPARDOS

Las Partes han aprobado resoluciones estableciendo cupos desde la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada en Gaborone, Botswana (Conf. 4.13, Conf. 5.13, Conf. 6.9, Conf. 7.7 y Conf. 8.10). En la séptima reunión las Partes dieron carácter permanente al sistema de cupos, sin perjuicio del aumento o la modificación de los niveles de los cupos aprobados.

En la octava reunión, TRAFFIC International formuló las siguientes observaciones cuando se debatió una propuesta encaminada a transferir al leopardo la Apéndice II:

Si bien no cabía duda de que se había autorizado ya el comercio de trofeos de caza de especies del Apéndice I Resolución Conf. 2.11), en la cuarta reunión de la Conferencia de las Partes se había decidido aprobar una disposición especial que facilitara la exportación de trofeos de caza y pieles de *P. pardus* para uso personal. En la Resolución Conf. 4.13 se reconoció que *P. pardus* "no se encuentra de modo alguno amenazado" en varios Estados del área de distribución, y se estableció un sistema de cupos para exportaciones no comerciales de especímenes de esa especie. El sistema de cupos constituía un marco transparente para la concesión de licencias (por los países importadores y exportadores) para intercambios no comerciales de pieles de *P. pardus*, ya que enunciaba las condiciones en que una transacción se consideraría no perjudicial y no comercial. Desde entonces los cupos de exportación de especies del Apéndice I habían sido revisados y acordados por las Partes en cada reunión de la Conferencia de las Partes (Resoluciones Conf. 5.13, Conf. 6.9 y Conf. 7.7).

CHITAS

Namibia propuso transferir esta especie al Apéndice II con sujeción a cupos (propuesta #9, basada en la Resolución Conf. 7.14) y presentó el documento Doc. 8.22, que contenía un proyecto de resolución en que se proponían cupos para esta especie del Apéndice I. La propuesta decía lo siguiente: "los patrocinadores presentan ... el proyecto de resolución con el propósito de que se establezca un sistema de cupos de exportación del Apéndice I para el chita que autorizaría la exportación de trofeos de caza y pieles de chitas con sujeción a las mismas limitaciones acordadas por primera vez respecto del leopardo." "En Namibia se ha

fomentado la caza para obtener trofeos y la exportación de chitas vivos para tratar de poner coto a los intentos de los agricultores por erradicar el chita de sus tierras y para que adopten una actitud de tolerancia y aceptación de la especie." "La caza para obtener trofeos es una alternativa viable que está dando buenos resultados en Namibia."

El proyecto de resolución y el sistema de la CITES

Los cupos se han convertido en un mecanismo muy importante del sistema de la CITES. Los cupos reconocen la necesidad de autorizar la utilización de plantas y animales silvestres, al tiempo que someten esa utilización a las limitaciones necesarias. Representan un mecanismo de cooperación que los países exportadores e importadores pueden emplear para velar por la eficacia de los controles aplicados a las marcas y en materia de expedición de permisos. Desde el punto de vista político, los cupos han permitido a las Partes resolver conflictos entre quienes piensan que la vida silvestre ha de utilizarse tanto para satisfacer necesidades humanas como para promover la conservación y quienes estiman que la utilización afectará a la supervivencia de las especies.

Sin embargo, la interpretación de las Resoluciones sobre cupos aplicables a las especies de los Apéndices I y II por las Partes no ha sido uniforme. Por ejemplo, algunas Partes han llegado a la conclusión de que el establecimiento de un cupo en virtud de una resolución equivale a cumplir el requisito previsto en el Artículo III de que se dictamine que la exportación/importación no perjudicará la supervivencia de la especie. Esta es la opinión mayoritaria y se refleja en "La CITES y su Evolución", de Willem Wijnstekers, donde este autor afirma que el establecimiento del cupo de leopardos ha sustituido el papel de la Autoridad Científica.

Otras Partes están confundidas y se niegan a reconocer los cupos, es decir, que no cooperan en consonancia con el espíritu de la Convención, lo que constituye una carga para todos. Esto está afectando a la capacidad de los Estados del área de distribución para conservar las especies citadas

y ha convertido en letra muerta las resoluciones de las Partes relativas a los cupos.

El proyecto de resolución (Anexo) confirmaría la práctica de la mayoría de las Partes y en él se alentaría a las Partes que no se ciñen a ella a que lo hagan. Esto subraya la importancia de la CITES como foro de cooperación internacional en la conservación de especies y de la diversidad biológica. Ni que decirse tiene que es preciso definir los términos importantes, sobre todo en este caso, habida cuenta de la confusión que distrae la atención del propósito para el que se ha establecido un cupo.

A veces se parte del supuesto de que siempre es bueno prohibir el comercio de una especie y que alentarlos siempre está mal. Sin embargo, esto no es ni lo que la CITES dice, ni una política aceptada en la actualidad. Es contrario al propósito declarado de los cupos de trofeos de especímenes de especies del Apéndice I establecidos. Este principio ha sido confirmado también por la UICN, que aprobó una resolución sobre la utilización sostenible de las especies silvestres en su Asamblea General de 1994, celebrada en Buenos Aires.

Desde esta óptica, tanto la Parte que cierra sus fronteras al comercio de una especie, como la que comercia sin cumplir los requisitos previstos en ella infringe la Convención. Ello se aplica especialmente a los casos en que las Partes han analizado el comercio y acordado establecer un cupo en una reunión de la Conferencia. Se aplica igualmente cuando se comercia en el marco de un mecanismo de cupos establecido por la Conferencia de las Partes.

Nota de la Secretaría

La Secretaría reconoce los méritos de este documento, así como de los argumentos esgrimidos en él. Sin embargo, es consciente de que si la resolución se aprobara no impediría que algunas Partes adoptaran medidas internas más estrictas respecto de la importación de especímenes de especies sujetas a cupos al amparo del párrafo 1 del Artículo XIV.

Doc. 9.51 Anexo

PROYECTO DE RESOLUCION DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Interpretación y aplicación de cupos

RECORDANDO la Resolución Conf. 6.7, aprobada por la Conferencia de las Partes en su sexta reunión (Ottawa, 1987), en que se pedía a las Partes que consultaran a los Estados del área de distribución antes de adoptar medidas internas más estrictas en consonancia con el Artículo XIV que pudieran afectar al comercio de animales y plantas silvestres, y la Resolución Conf. 8.21. aprobada por la Conferencia de las partes en su octava reunión (Kyoto, 1992), según la cual debían celebrarse consultas entre los autores de propuestas y los Estados del área de distribución;

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

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

RECONOCIENDO la suprema importancia de la cooperación y la acción conjunta en los términos del llamamiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente celebrada en Río de Janeiro en 1992 y lo previsto en la Convención sobre la Diversidad Biológica;

CONSCIENTE de que las Partes han establecido cupos de exportación de especímenes de leopardos, varios cocodrilos y chitas;

CONSCIENTE de que según la interpretación y la práctica de la mayoría de las Partes el establecimiento de cupos por las Partes equivale al necesario dictamen de que la exportación de un espécimen no perjudicará la supervivencia de la especie y de que la importación no perjudicará la supervivencia de la especie, a condición de que la exportación esté dentro de los límites del cupo;

CONSCIENTE, sin embargo, de que la no adhesión de algunas Partes a esa interpretación mayoritaria ha tenido consecuencias adversas para la conservación de especies por los Estados del área de distribución;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCION

ACUERDA que cada vez que la Conferencia de las Partes haya fijado cupos de exportación determinados o haya establecido un mecanismo para fijar cupos respecto de una especie en particular, esa medida de las Partes signifique que se cumplen los requisitos de los Artículos III, IV y V relativos al dictamen de una Autoridad Científica de que la exportación no perjudicará la supervivencia de la especie y de que el propósito de la importación no perjudicará la supervivencia de la especie, a condición de que el comer-

cio de especímenes de esas especies esté dentro de los | límites del cupo.