

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

Duodécima reunión de la Conferencia de las Partes  
Santiago (Chile), 3-15 de noviembre de 2002

Interpretación y aplicación de la Convención

Cuestiones relativas al comercio y la conservación de especies

CUPOS DE EXPORTACIÓN ESTABLECIDOS NACIONALMENTE PARA ESPECIES DEL APÉNDICE II:  
LAS BASES CIENTÍFICAS PARA EL ESTABLECIMIENTO Y LA APLICACIÓN DE CUPOS

1. El presente documento ha sido presentado por los Estados Unidos de América.

Introducción

2. Como un importante exportador e importador de especies de fauna y flora silvestres incluidas en el Apéndice II de la Convención, los Estados Unidos se muestran preocupados por varias cuestiones relacionadas con la base científica para el establecimiento y aplicación de "cupos de exportación establecidos nacionalmente" para especies incluidas en el Apéndice II (es decir, cupos de exportación de especies incluidas en el Apéndice II establecidas voluntariamente por las Partes en la Convención) comunicadas a la Secretaría de la CITES. El propósito del presente documento es exponer esas preocupaciones y ofrecer una base para nuevos debates y la posible adopción de medidas.
3. Los cupos de exportación establecidos nacionalmente para especies del Apéndice II se han convertido en importantes instrumentos utilizados por las Partes en la CITES para controlar y regular el comercio de ejemplares vivos, y sus partes y derivados, de una variedad de taxones. Aunque los procedimientos para la utilización y aplicación de cupos de exportación de especies del Apéndice II no se especifica en el texto de la Convención ni en ninguna resolución en vigor de la Conferencia de las Partes, los cupos de exportación se han convertido en un importante componente de la aplicación de la CITES por muchas Partes. La Secretaría de la CITES distribuye cada año una Notificación a las Partes en la que transmite los cupos de exportación de especies del Apéndice II establecidos nacionalmente que han comunicado las Partes. En 2002, 60 Partes (sin incluir a las que comunicaron cupos para especies de esturión en virtud de la Decisión 11.58) comunicaron cupos de exportación de especies del Apéndice II, en comparación con el año 2001 en que lo hicieron 51. Eso representa un aumento del número de Partes que comunican cupos de casi el 20% en un solo año. Aunque la gran mayoría de los cupos de exportación comunicados a la Secretaría son de especies animales, el uso de cupos para especies vegetales puede haber aumentado también, puesto que tres Partes han comunicado a la Secretaría diez cupos de plantas para 2002.
4. El uso de cupos puede ser especialmente valioso para las Partes exportadoras. Pueden servir como marco para controlar y limitar el comercio con arreglo a los objetivos de aprovechamiento ordenado y sostenible de las poblaciones silvestres y pueden servir como medida disuasoria y preventiva contra la emisión impropia de permisos de exportación de la CITES. Con el fin de aprovechar en la mayor medida posible el sistema de cupos, las Partes deben elaborar métodos de base científica para establecer cupos apropiados, deben supervisar la emisión de permisos con arreglo a los límites numéricos establecidos en el cupo y deben informar oportunamente a la Secretaría del uso de ese cupo. Cuando las Partes exportadoras cumplen esas etapas, pueden recibir una cantidad importante de información y datos

necesarios para mantener adecuadamente el sistema de cupos en años sucesivos, lo que puede entrañar un beneficio importante para la conservación de las poblaciones de especies residentes.

5. La mayoría de los ejemplares del Apéndice II comercializados al amparo de un cupo de exportación se comercializan con arreglo a cupos de exportación establecidos nacionalmente. Sin embargo, únicamente la Resolución Conf. 10.2 (Rev.) sobre permisos y certificados proporciona una orientación real a las Partes acerca del uso de cupos de exportación de especies incluidas en el Apéndice II y el texto pertinente se limita a un único párrafo cuyo texto es el siguiente [párrafo i) del RECOMIENDA de la sección II]:

*Si un país ha establecido voluntariamente cupos nacionales de exportación de especímenes de especies incluidas en el Apéndice I, con fines no comerciales, y/o en los Apéndices II y III, informe a la Secretaría sobre los cupos antes de expedir los permisos de exportación, así como de cualquier modificación de los mismos tan pronto como se adopte, e indique en cada permiso de exportación el número total de especímenes ya exportados durante el año en curso (incluidos los especímenes que abarque ese permiso) y el cupo correspondiente a la especie de que se trate;*

6. En el anexo del presente documento se ofrece información de antecedentes adicional sobre la historia de los cupos de exportación en la CITES.

#### Propósito de los cupos de exportación para especies del Apéndice II

7. Entre sus propósitos más básicos, los cupos de exportación utilizados adecuadamente pueden “no sólo demostrar una gestión sostenible de los recursos de la vida silvestre y la formulación de dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre, sino que también podría asistir en la detección y disuasión de los envíos ilícitos”<sup>1</sup>. Al comunicar los cupos a la Secretaría para su distribución mediante una notificación, las Partes comunican en realidad de forma eficaz la exportación máxima permisible de un determinado taxón en un año concreto, con lo que se facilita a la comunidad de la CITES una medida sencilla de los volúmenes de comercio previstos y permisibles.

#### Base científica para el establecimiento y la aplicación de cupos de exportación para especies del Apéndice II: problemas actuales

8. Los Estados Unidos opinan que hay varios problemas relativos a la base científica para el establecimiento y la aplicación de cupos de exportación para especies del Apéndice II establecidos nacionalmente. En los siguientes cinco puntos se exponen sus principales preocupaciones.

#### Falta de un entendimiento común de la relación entre los dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre y los cupos para especies del Apéndice II establecidas nacionalmente

9. En la actualidad, no hay un entendimiento común entre las Partes acerca de la base científica de los cupos de exportación de especies del Apéndice II establecidas nacionalmente que se comunican a la Secretaría. Aunque es lógico suponer que esos cupos se basan en dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre científicamente válidas (presumiblemente la mayoría de las Partes obtendrán un dictamen único para toda el cupo en lugar de evaluaciones individuales para cada exportación), como se exige en el Artículo IV de la Convención, actualmente no hay ningún requisito de los cupos publicados deban basarse en un dictamen sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre válido. Eso ha provocado confusión entre las Partes, muchas de las cuales dan por supuesto que los cupos publicados se basan en un dictamen sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre. Incluso el sitio de la CITES en la Internet contiene información contradictoria sobre esta cuestión. En un párrafo de la sección titulada “Cupos de exportación” puede leerse:

---

<sup>1</sup> Documento SC45 Doc. 11.2 sobre Cuestiones relativas a la observancia (Cupos de exportación, p. 3).

*Antes de que una Parte pueda expedir un permiso para autorizar la exportación de especímenes de especies del Apéndice I o el Apéndice II, la Autoridad Científica del Estado debe confirmar que la exportación propuesta no será perjudicial para la supervivencia de la especie [a saber el dictamen de que no habrá efectos perjudiciales a que se hace alusión en el párrafo 2a) del Artículo III y el párrafo 2 a) del Artículo IV de la Convención. La Parte cumple este requisito determinando el número máximo de especímenes de una especie que pueden exportarse anualmente sin que tenga efectos perjudiciales para su supervivencia...*

10. Sin embargo, en el párrafo 11 de su Notificación a las Partes N° 2002/32 sobre cupos de exportación para 2002 (y en notificaciones de años anteriores), la Secretaría incluyó el texto siguiente:

*La inclusión de los cupos en esta lista no significa en modo alguno que sean ratificados por la Secretaría. Las Partes establecen los cupos y la Secretaría no dispone de información, en particular en lo que concierne a la recolección de especímenes de las poblaciones silvestres, sobre si dichos cupos se establecieron atendiendo al requisito de que las Partes deben cerciorarse de que el nivel de las exportaciones no será perjudicial para la supervivencia de las especies [párrafo 2 a) del Artículo IV]...*

11. Esa información contradictoria impide que se desarrolle entre las Partes un entendimiento común acerca de la base científica de los cupos para especies del Apéndice II establecidos nacionalmente. Creemos que llegar a un entendimiento común es esencial y que las Partes deberían examinar esta cuestión y alcanzar un consenso sobre la base científica de los cupos para especies del Apéndice II establecidas nacionalmente (es decir, que esos cupos deban basarse en dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre científicamente válidos).

Falta de un entendimiento común de la relación entre los dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre y las revisiones de los cupos para especies del Apéndice II establecidos nacionalmente

12. En la práctica, son pocas las Partes que introducen cambios durante el año en los cupos comunicados; en vez de eso hacen ajustes cuando comunican nuevos cupos el año siguiente. Por supuesto, si se utilizase un control de la población y unas prácticas de gestión adaptativa sólidas, los cupos podrían, teóricamente, ajustarse durante el año. Los ajustes de un cupo de exportación durante un año civil deberían basarse también en un dictamen sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre científicamente válido, pero en la actualidad no existe ese requisito. Eso es también motivo de confusión. Como se ha indicado en el punto anterior, creemos que un entendimiento común es esencial y que las Partes deben examinar esta cuestión y llegar a un consenso de que las revisiones de los cupos deben basarse en dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre.

Falta de un mecanismo para examinar la base biológica de los cupos

13. En la actualidad, no existe un mecanismo acordado para que las Partes o la Secretaría revisen y ajusten los cupos de exportación que no parezcan razonables sobre la base de las características biológicas del taxón de que se trate. Hasta la fecha, la Secretaría ha adoptado un enfoque oficioso, como se expone en su notificación anual a las Partes: "No obstante, la Secretaría solicitará aclaraciones, así como información justificativa, a la Parte interesada cuando se plantee un problema en relación con un determinado cupo. En esos casos, al igual que en los casos en que las Partes hayan indicado que un cupo es provisional, en los cupos que figuran en el Anexo 2 se indica "en preparación". Además, la Secretaría puede negarse a publicar un cupo cuando no disponga de información adecuada sobre la situación de la especie de que se trate y su gestión". Las Partes podrían tener en cuenta la posibilidad de formalizar lo que es ahora un mecanismo oficioso para la revisión y el ajuste de cupos cuando su base biológica sea cuestionable.

#### Falta de un mecanismo acordado para abordar los excesos sobre los cupos

14. Algunas Partes cuentan con medidas nacionales más estrictas que pueden utilizarse para restringir las importaciones de ejemplares que se hayan exportado por encima de los cupos comunicados, o si tienen lugar exportaciones cuando se han comunicado "cupos nulos" [es decir, que pueden exportarse cero (0) ejemplares]. Esas dos circunstancias pueden indicar la ilegalidad de la exportación. Los Estados Unidos tienen autoridad para denegar la importación de ejemplares si no van acompañados de documentos auténticos, legalmente emitidos, de exportación o reexportación, o si se exportan en contravención de las leyes o reglamentos de otro país. Algunos países, cuando les es posible con arreglo a la legislación nacional, utilizan medidas jurídicas y de investigación para poner en tela de juicio los documentos de exportación si se observan fácilmente irregularidades en los cupos. Además, algunos países cuentan con procedimientos para aplicar y vigilar el cumplimiento de las medidas comerciales recomendadas por el Comité Permanente y esas recomendaciones para poner fin al comercio con determinados países o de especies concretas se ponen en práctica mediante esos procedimientos. Sin embargo, muchas Partes no tienen autoridad jurídica o reglamentaria para adoptar medidas cuando se sobrepasa un cupo establecido nacionalmente. Las Partes podrían examinar la posibilidad de formalizar un proceso para hacer frente a los excesos sobre los cupos.

#### Falta de requisitos concretos en los cupos de exportación

15. En la actualidad no existen requisitos en los que se especifique el tipo de información que debe comunicarse en un cupo. Eso puede provocar confusiones en la o interpretación. Como en el caso del tercer punto mencionado más arriba, la Secretaría ha adoptado un enfoque oficioso de este problema, como expone en su notificación anual a las Partes: "La Secretaría recomienda a las Partes que establezcan cupos lo más específicamente posible, es decir, se refieran a un número o a otras restricciones (peso, medidas, edades, etc.), a un requisito para el marcado o etiquetado, según proceda, y describan pormenorizadamente el tipo de especímenes incluidos (p.ej., especímenes vivos o trofeos de caza) y su origen (p.ej., recolectados en el medio silvestre, criados en granjas o en cautividad)". Las Partes podrían examinar la posibilidad de formalizar lo que ahora un enfoque oficioso de los requisitos de información en los cupos comunicadas.

#### Recomendación

16. Las Partes deberían examinar la posibilidad de establecer un Grupo de trabajo sobre cupos de exportación en la 12a. reunión de la Conferencia de las Partes para examinar las cuestiones expuestas anteriormente y elaborar procedimientos para resolver los inconvenientes existentes. Las Partes deberían autorizar a ese Grupo de trabajo que continuase su labor entre periodos de sesiones para abordar los problemas que queden por resolver después de la 12a. reunión de la Conferencia de las Partes, como se sugiere en los proyectos de decisión que figuran en el Anexo 3 del documento Doc. 50.2 de la 12a. reunión de la Conferencia de las Partes sobre Aplicación y control de los cupos de exportación establecidos nacionalmente para especies incluidas en el Apéndice II de la Convención.

#### OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA

- A. En relación con los párrafos 9 y 10, la Secretaría discrepa de que haya una contradicción entre el texto que figura en el sitio de la CITES en la web y la Notificación a las Partes No. 2002/032. Cada Parte tiene la obligación nacional de determinar que las exportaciones de especies incluidas en los Apéndices I y II no son perjudiciales, y algunas Partes han decidido informar a las demás Partes sobre el número máximo de especímenes cuyo comercio autorizarán, por ejemplo, mediante un cupo de exportación. El hecho de establecer un cupo de exportación no significa que no sea necesario formular dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre, pese a que un cupo de exportación puede constituir parte de un enfoque nacional para garantizar que el comercio es sostenible.

- B. En cuanto al párrafo 10, la Secretaría desea señalar, como ha hecho en el párrafo precedente, que es una obligación nacional para las Partes determinar que las exportaciones no son perjudiciales. No existe ningún requisito en la Convención o en otros textos de que las Partes deben demostrar a las demás Partes que sus exportaciones no son perjudiciales, o que debe remitirse dicha prueba a la Secretaría antes de que se publique un cupo de exportación establecido nacionalmente. La única excepción en este sentido es cuando una especie se incluye en el Examen del Comercio Significativo, ya que se solicita normalmente a las Partes exportadoras que expliquen la base sobre la que aplican el Artículo IV, o en casos en que la Secretaría actúa de conformidad con el Artículo XIII de la Convención, al tomar conocimiento de que el comercio afecta adversamente a la especie, y la base sobre la que se fundan los dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre se examina conjuntamente con las Partes concernidas.
- C. La Secretaría conviene en que algunas Partes necesitan mayor ayuda para garantizar que formulan dictámenes adecuados sobre las extracciones no perjudiciales del medio silvestre para todas las exportaciones, independientemente de que estén o no sujetas a cupos. Esto se ha convertido en un importante elemento del programa de creación de capacidades de la Secretaría y, en este sentido, se han previsto nuevas iniciativas. En el caso que nos ocupa, también tienen relevancia los comentarios formulados sobre el documento CoP12 Doc. 50.2. Además, cabe señalar la tarea iniciada sobre la utilización sostenible de especies silvestres por conducto del Convenio sobre la Diversidad Biológica, y existe la posibilidad de que la CITES se beneficie de la aplicación de las directrices actualmente objeto de consideración en la CDB.
- D. Pese a manifestarse decididamente a favor de proporcionar a las Partes los instrumentos y asistencia necesaria para que cumplan con sus obligaciones en el marco de la Convención en cuanto a la formulación de dictámenes sobre extracciones no perjudiciales del medio silvestre, la Secretaría no apoya un nuevo mecanismo para evaluar la medida en que se cumple dicha responsabilidad nacional. La Conferencia de las Partes ya ha establecido el mecanismo apropiado, a saber, el Examen del Comercio Significativo, mediante el que puede determinarse si el comercio de una especie es perjudicial.



### Antecedentes históricos

En el contexto de la CITES se utilizan cupos de exportación tanto para las especies incluidas en el Apéndice I como para las incluidas en el Apéndice II. El uso de cupos de exportación en el marco de la CITES tiene una historia larga y compleja. Gran parte de esa complejidad guarda relación con el hecho de que el uso de cupos de exportación ha estado estrechamente vinculado con la transferencia de especies del Apéndice I al Apéndice II. Más visiblemente, esa vinculación ha tenido lugar en relación con las especies de cocodrilidos y los requisitos de la CITES para la cría en granja (Resolución Conf. 11.16 sobre Cría en granjas y comercio de especímenes criados en granjas de especies transferidas del Apéndice I al Apéndice II). Debido a la estrecha relación entre esas cuestiones, el concepto del cupo de exportación ha experimentado una metamorfosis a lo largo de varias resoluciones, comenzando con la que rige la forma en que las especies deben trasladarse del Apéndice I al Apéndice II (Resolución Conf. 1.2, modificada después por las Resoluciones Conf. 2.23, 5.21 y 7.14), y llegando, más recientemente, a la Resolución Conf. 10.2 (Rev.) (Permisos y certificados), que ofrece a las Partes orientación adicional, aunque mínima, para la aplicación de cupos de exportación de especies incluidas en cualquiera de los tres Apéndices [incisos i) y j) del párrafo II], y la Resolución Conf. 11.16 que carece también de orientación concreta para la aplicación de un sistema de cupos.

En la actualidad están en vigor varias resoluciones relativas a los cupos para las especies incluidas en el Apéndice I. Entre ellas figuran resoluciones que abarcan:

- a) el uso de cupos de exportación para trofeos de leopardo procedentes de la caza deportiva (Resolución Conf. 10.14 sobre cupos de trofeos de caza y pieles de leopardo para uso personal);
- b) los trofeos de markhor [Resolución Conf. 10.15 (Rev.) sobre el establecimiento de cupos para trofeos de caza de markhor]; y
- c) las especies incluidas en el Apéndice I en general (Resolución Conf. 9.21 sobre la interpretación y aplicación de cupos para especies incluidas en el Apéndice I).

En el documento Doc. 50.2 de la 12a. reunión de la Conferencia de las Partes sobre aplicación y control de los cupos de exportación establecidos nacionalmente para especies incluidas en el Apéndice II de la Convención figura una breve descripción de una selección de sistemas de cupos destacados, tanto para especies del Apéndice I como del Apéndice II.

Los cupos para los taxones incluidos en el Apéndice II se establecen de varias formas. La mayoría de los cupos de exportación para especies del Apéndice II los establecen las Partes voluntariamente [Resolución Conf. 10.2 (Rev.), sección II, párrafo i)]. Esos "cupos de exportación establecidos nacionalmente" difieren de los cupos establecidos por medio de una resolución o decisión, una acción de la Conferencia de las Partes (por ejemplo, la adopción de anotaciones a las inclusiones en las listas), o una recomendación del Comité Permanente. En el caso de los esturiones (Acipenseriformes), por ejemplo, en la Decisión 11.58 se instruyó a los Estados del área de distribución a que establecieran "cupos coordinados... ". Entre los ejemplos de cupos de exportación para especies del Apéndice II establecidos por la Conferencia de las Partes, mediante una anotación a la inclusión en los Apéndices, cabe citar los pangdines asiáticos (*Manis* spp.; °612) y la tortuga con púas (*Geochelone sulcata*; °613). El Comité Permanente, en virtud de la autoridad que ha delegado en él la Conferencia de las Partes, podría también establecer cupos [Resolución Conf. 11.1, Anexo 1, o Resolución Conf. 8.9 (Rev.), "RECOMIENDA" g)]. Entre los cupos de exportación establecidos a raíz de las recomendaciones del Comité Permanente pueden citarse los camaleones de Madagascar (*Furcifer* = *Chameleo* spp.), los geocos diurnos de Madagascar (*Phelsuma* spp.), y las tortugas de cuña (*Malacochersus tornieri*). Sin embargo, los cupos de exportación establecidos en respuesta a recomendaciones del Comité Permanente se caracterizan mejor como cupos de exportación establecidos nacionalmente, puesto que su verdadera base jurídica queda bajo la competencia de las leyes o reglamentos nacionales de las Partes.