

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



Decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes
Doha (Qatar), 13-25 de marzo de 2010

Cuestiones estratégicas

EXÁMENES DE LAS POLÍTICAS NACIONALES SOBRE EL COMERCIO DE ESPECIES SILVESTRES

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría.
2. En su 14ª reunión (CoP14, La Haya, 2007), tras abordar el documento CoP14 Doc. 15, la Conferencia de las Partes adoptó las siguientes decisiones:

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.*

3. La Conferencia adoptó también la Resolución Conf. 14.2, que contiene la *Visión Estratégica de la CITES: 2008-2013*. El Objetivo 1.1 de la *Visión Estratégica* es que "las Partes cumplan sus obligaciones en el marco de la Convención mediante políticas, legislación y procedimientos adecuados".

Exámenes de las políticas sobre el comercio de especies silvestres - antecedentes

4. Una sección del sitio web de la CITES (bajo "Programas: Otras cuestiones") está ahora dedicada a los exámenes de la política comercial de fauna y flora silvestres, y se actualiza regularmente. Las razones para emprender exámenes de la política comercial de fauna y flora silvestres y las ventajas de hacerlo se resumen en el texto introductorio, en el que se indica que esos exámenes permiten a las Partes: inventariar sus informaciones y actividades relacionadas con las políticas; hacer balance de los logros y fracasos de las políticas; elaborar criterios e indicadores; consultar a las entidades interesadas pertinentes; fortalecer los conocimientos y capacidades relacionados con las políticas; e identificar formas de mejorar la eficacia de las políticas.
5. La idea en que se basan los exámenes de las políticas comerciales de fauna y flora silvestres deriva de la experiencia obtenida con el Proyecto de Legislación Nacional de la CITES. Como se indicó en la 12ª reunión de la Conferencia de las Partes (Santiago, 2002), "la elaboración de políticas de fauna y flora silvestres es un precursor esencial para la preparación de legislación adecuada" (véase el documento CoP12 Doc. 28).
6. Se adoptaron decisiones relacionadas con las políticas comerciales de fauna y flora silvestres en las reuniones 12ª, 13ª (Bangkok, 2004) y 14ª de la Conferencia de las Partes. Esas decisiones dieron lugar, entre otras cosas, a la organización de un cursillo técnico en 2003 y a la ejecución de un proyecto sobre los exámenes de las políticas comerciales de fauna y flora silvestres de 2006 a 2008. Esta última actividad, que se señaló por primera vez a la atención de la Conferencia en la CoP14, se describe con más detalle *infra*.

Proyecto de examen de las políticas de la CITES

7. En la CoP14 la Secretaría comunicó que cuatro países piloto (Madagascar, Nicaragua, Uganda y Vietnam), la Secretaría, el Grupo de Tareas PNUMA-UNCTAD sobre el fomento de capacidad en materia de comercio, medio ambiente y desarrollo (CBTF) y el Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Ginebra (actualmente Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo) habían iniciado un proyecto conjunto sobre el fortalecimiento de la capacidad nacional para examinar las políticas relativas al uso y el comercio de especímenes de especies incluidas en apéndices de la Convención (proyecto de examen de las políticas de la CITES). Proporcionaron apoyo financiero el CBTF (con fondos facilitados por la Unión Europea) y la Red Académica Internacional de Ginebra (ahora llamada Red de Suiza para Estudios Internacionales).
8. El objetivo global del proyecto era desarrollar y probar un proyecto de marco para examinar las políticas comerciales de fauna y flora silvestres y emprender estudios de ciencia social en paralelo con esos exámenes.
9. En las fechas de celebración de la CoP14 se habían establecido comités directivos nacionales y equipos de exámenes, así como un comité directivo internacional y un grupo asesor. Los equipos de los países piloto se habían reunido en Ginebra, y los exámenes se estaban poniendo en marcha por medio de talleres consultivos nacionales en los que participaban asociados internacionales.
10. Posteriormente se realizaron en cada país estudios teóricos y sobre el terreno y se estableció la base para preparar informes sobre proyectos de exámenes. En el informe de la Secretaría en la 57ª reunión del Comité Permanente (SC57, Ginebra, Julio de 2008), contenido en el documento SC57 Doc. 17, se explicaba que los estudios sobre el terreno permitieron a los encargados de los exámenes reunirse con autoridades locales, recolectores, productores, poblaciones indígenas y representantes de la sociedad civil, que se sentían excluidos de la elaboración y aplicación de políticas relacionadas con la Convención. El análisis de la dimensión local del proceso de aplicación de la Convención fue uno de los principales aspectos de valor añadido de los exámenes de las políticas y una de sus mayores contribuciones.

11. Los proyectos de informes sobre los exámenes se presentaron en talleres consultivos nacionales en los que también participaron asociados internacionales. Los equipos nacionales incorporaban después las observaciones escritas y orales recibidas en relación con esos talleres en los informes sobre los exámenes.
12. En Abril de 2008, los equipos de los países piloto se reunieron en Ginebra para examinar las medidas necesarias para finalizar los informes sobre los exámenes nacionales y completar el Proyecto de Exámenes de Política de la CITES, a fin de proporcionar información sobre el proyecto de marco de examen que habían puesto a prueba y llegar a un acuerdo sobre un esbozo del informe de síntesis de los cuatro exámenes nacionales. La información facilitada por los países piloto se utilizó para preparar un proyecto revisado de marco para el examen de las políticas comerciales de fauna y flora silvestres.
13. Durante su estancia en Ginebra, los equipos de los países piloto también participaron en un evento colateral que tuvo lugar coincidiendo con la 23ª reunión del Comité de Fauna (abril de 2008), en el que presentaron un breve resumen de los procesos, las constataciones y las conclusiones de sus exámenes. El título de evento colateral era "*Wildlife Trade Policy Reviews: Bridging the Science-Policy Gap*", y el discurso del Embajador Adjunto de la Misión Permanente de Uganda en Ginebra (véase el Anexo al documento SC57 Doc. 17) incluyó los siguientes puntos:
 - La formulación y aplicación de políticas comerciales de fauna y flora silvestres "de fácil aplicación" y eficaces depende mucho de la obtención de información pertinente, fiable y objetiva sobre los procesos ecológicos y las funciones que sustentan la vida de los ecosistemas naturales. En el proyecto de examen de las políticas comerciales de fauna y flora silvestres, al menos en el caso de Uganda, han intervenido también las ciencias sociales, por ejemplo la política pública, el desarrollo socioeconómico y la gobernanza, y se ha puesto de manifiesto su importancia. Estas ciencias "suaves" tienen la capacidad de contribuir a la reducción de la distancia que pueda existir entre el complejo dominio de las ciencias ecológicas y la formulación de políticas.
 - El proyecto ha demostrado que [los gobiernos] no deben esforzarse por obtener, ni esperar obtener, una información científica perfecta en la que basar [sus] decisiones de política. Antes bien, [los gobiernos] deben adoptar y aplicar decisiones de política basadas en la información científica más idónea disponible.
 - La ciencia informa a la política. Se ha sugerido, no obstante, que la determinación sobre si [los gobiernos] saben lo bastante para actuar es inherentemente una cuestión de política, no una cuestión científica.
 - La distancia entre los conocimientos científicos y la política no está siempre clara, y puede superarse. Son necesarios el respeto mutuo en toda la interfaz-ciencia política, y en particular la voluntad de trabajar de manera interdisciplinaria.
14. El informe de la Secretaría en la SC57 contenía una serie de conclusiones preliminares y lecciones aprendidas de los exámenes de las políticas, así como cuestiones relacionadas con la interfaz ciencia-política, la formulación de políticas basadas en pruebas y la importancia de las asociaciones para la realización de los exámenes de las políticas (véanse los párrafos 17-37 del documento SC57 Doc. 17).
15. El proyecto de exámenes de políticas de la CITES concluyó a finales de 2008. Los informes definitivos sobre los exámenes de Madagascar (en francés e inglés), Nicaragua (en español e inglés), Uganda (en inglés) y Vietnam (en vietnamita e inglés) están disponibles en el sitio web de la CITES. Los estudios del Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo de Ginebra sobre *Dinámica social y comercio de fauna y flora silvestres y lecciones aprendidas del proceso de examen de las políticas comerciales nacionales de fauna y flora silvestres* (en español, francés e inglés) están también disponibles en el sitio web. El informe de síntesis elaborado a partir de los cuatro exámenes se adjunta como Anexo 4 de ese documento. Se está distribuyendo de conformidad con la Decisión 14.24 y debería proporcionar lecciones valiosas para otros países que realizan exámenes similares o están interesados en hacerlo. En la fecha de redacción de este documento (octubre de 2009) se estaba aún finalizando el proyecto de marco revisado para el examen de las políticas comerciales de fauna y flora silvestres. Se utilizarán fondos externos asociados al Proyecto de Examen de las Políticas de la CITES para traducir al español y el francés el informe de síntesis y el marco, a fin de que esos resultados puedan distribuirse en los tres idiomas en la presente reunión.
16. En un libro publicado en agosto de 2008, en el que se resumen las actividades de la GIAN a lo largo de siete años: (*Les liaisons fructueuses: Des rencontres insolites de disciplines et d'institutions: l'aventure du Réseau universitaire international de Genève à l'aube du XXIème siècle*) figura un artículo sobre el Proyecto, escrito por el PNUMA y la CITES, titulado: *Our Experience with the GIAN: New Partnerships for New Challenges*.

Taller regional sobre exámenes de políticas sobre el comercio de especies silvestres para países de habla árabe

17. En la 58ª reunión del Comité Permanente (SC58, Ginebra, julio de 2009), la Secretaría presentó un informe sobre la organización de un Taller regional sobre exámenes de políticas sobre el comercio de especies silvestres para países de habla árabe (Kuwait City, marzo de 2009). El Taller se organizó en respuesta a una iniciativa de Kuwait y el Grupo de trabajo sobre biodiversidad y desertificación de la Liga de Estados Árabes. Proporcionaron apoyo financiero y técnico para la celebración del Taller Kuwait, la Liga de Estados Árabes y el Consejo de Ministros Árabes encargados del Medio Ambiente, la Oficina Regional del PNUMA para Asia Occidental, la Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Autoridad Científica de la CITES de Vietnam, la Dependencia de Economía y Comercio del PNUMA y la Secretaría (con fondos externos proporcionados por la Unión Europea). En el documento SC 58 Doc. 15 figuran más detalles sobre el Taller, y las recomendaciones de los participantes figuran en el Anexo 3 de este documento.

Acontecimientos futuros previstos

18. Como se comunicó al Comité Permanente en la SC57, "los Ministros de Medio Ambiente de Centroamérica han adoptado una decisión en el contexto de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) para elaborar una política regional de comercio de fauna y flora silvestres. Los acuerdos comerciales regionales pueden desempeñar un papel crucial en la elaboración de políticas de fauna y flora silvestres basadas en pruebas en esa región".
19. En la SC58 se comunicó al Comité Permanente que "Vietnam ha obtenido fondos externos para realizar, a lo largo de 2009, un análisis en profundidad de la eficacia en la aplicación de su política comercial de fauna y flora silvestres". También se comunicó al Comité que "la Autoridad Administrativa de la CITES de Jamaica ha indicado a la Secretaría que sigue trabajando con un consultor para elaborar una política nacional de fauna y flora silvestres. Cuando se haya completado podría ser adoptada por el Gobierno del país como un "documento verde" (es decir, una propuesta inicial para la formulación de políticas presentada por el Gobierno para su examen a nivel nacional) que permitiría compartirla con otros".
20. La Secretaría cree que otras Partes también están examinando y revisando sus políticas relacionadas con el comercio de fauna y flora silvestres, pero todavía no ha recibido ninguna información sobre esos trabajos que pudiera compartirse públicamente.
21. Representantes de gobiernos, el sector privado y organizaciones no gubernamentales han manifestado un interés significativo por el foro en el sitio web sobre políticas comerciales de fauna y flora silvestres, inicialmente establecido para asociados nacionales e internacionales en el Proyecto de exámenes de las políticas de la CITES. A finales de Octubre de 2009 el foro quedará abierto a un conjunto más amplio de participantes interesados.
22. En el marco de la Actividad 32 del Programa de trabajo desglosado por partidas de gastos para 2009-2011 se prevé la realización de otros exámenes de las políticas comerciales de fauna y flora silvestres, y se dispone a esos efectos de algunos fondos externos. Esos exámenes son importantes para asegurarse de que políticas eficaces fundamenten y orienten las medidas de los gobiernos y otras entidades interesadas, de manera que su actuación tenga el máximo impacto positivo tanto en la conservación de la diversidad biológica como en el bienestar de las personas.
23. Habida cuenta del mucho tiempo dedicado por las Partes en la Convención a los debates y actividades relacionados con los exámenes de las políticas comerciales de fauna y flora silvestres, así como del cada vez mayor interés que suscita esta cuestión, parece adecuado utilizar las Decisiones 14.21 - 14.24 y la experiencia obtenida con ellas como base para la elaboración de un proyecto de resolución sobre los exámenes de las políticas comerciales de fauna y flora silvestres. La Decisión 14.24 podría seguidamente utilizarse como base para la elaboración de un proyecto de decisión en el que se encomendara a la Secretaría que presentara un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de tal decisión.

Recomendaciones

24. Se recomienda que la Conferencia de las Partes adopte el proyecto de resolución que figura en el Anexo 1 del presente documento, así como el proyecto de decisión que figura en el Anexo 2.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Exámenes de las políticas nacionales sobre el comercio de especies silvestres

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

REAFIRMANDO las metas y objetivos de la *Visión Estratégica de la CITES: 2008-2013*, adoptados en la 14ª reunión de la Conferencia de las Partes, en especial el Objetivo 1.1 de que las Partes cumplan sus obligaciones en el marco de la Convención mediante políticas, legislación y procedimientos adecuados;

RECONOCIENDO la importancia de los sistemas de gobernanza eficaces para la aplicación de la Convención, las políticas nacionales y las leyes relacionadas con la CITES y los planes de gestión de especies incluidas en Apéndices de la Convención;

RECORDANDO las recomendaciones del Taller regional sobre exámenes de políticas sobre el comercio de especies silvestres para países de habla árabe que tuvo lugar en Kuwait del 8 al 11 de marzo de 2009;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCION

INVITA a los países importadores y exportadores a que realicen exámenes de las políticas de especies silvestres sobre el uso y el comercio de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la Convención, teniendo en cuenta cuestiones ambientales, sociales y económicas y los instrumentos de política pertinentes, a fin de facilitar una mejor comprensión de los efectos de las políticas comerciales de fauna y flora silvestres en el comercio internacional de especies silvestres;

INVITA TAMBIÉN a las Partes a que realicen exámenes regionales o subregionales de políticas sobre el comercio de especies silvestres;

INSTA a las Partes que decidan realizar exámenes de políticas sobre el comercio de especies silvestres a que tengan en cuenta las lecciones aprendidas y los instrumentos desarrollados en el marco del Proyecto de examen de las políticas de la CITES (2006-2008);

SOLICITA a las Partes que realicen exámenes de políticas sobre el comercio de especies silvestres con carácter voluntario que compartan con otras Partes los detalles pertinentes de sus exámenes y las lecciones aprendidas;

ENCARGA a la Secretaría que facilite el examen de de políticas sobre el comercio de especies silvestres, compile la información proporcionada voluntariamente por las Partes por lo que respecta a sus exámenes de de políticas sobre el comercio de especies silvestres y ponga esa información a disposición de otras Partes;

ALIENTA a las Partes a que tengan en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas y otras comunidades locales al adoptar políticas comerciales que afecten a la fauna y flora silvestres;

INSTA a las Partes a que promuevan el mutuo entendimiento y apoyo en toda la interfaz ciencia-política y se aseguren de que los científicos biológicos y sociales y los encargados de formular políticas trabajen de manera interdisciplinaria;

INVITA a replicar en otras regiones el Taller regional sobre exámenes de políticas sobre el comercio de especies silvestres para países de habla árabe; e

INVITA ADEMÁS a los donantes y asociados bilaterales y multilaterales y a otros donantes y asociados a que presten apoyo a los exámenes de políticas sobre el comercio de especies silvestres y las actividades de creación de instituciones conexas.

PROYECTO DE DECISIÓN DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

Dirigida a la Secretaría

- 15.xx La Secretaría presentará en la 62ª reunión del Comité Permanente y en la 16ª reunión de la Conferencia de las Partes un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Resolución Conf. 15.xx, relativa a los *Exámenes de las políticas nacionales sobre el comercio de especies silvestres*.

Cursillo regional para países de lengua árabe
sobre exámenes de las políticas de comercio de vida silvestre
(Kuwait, 8-11 de marzo de 2009)

RECOMENDACIONES

1. Invitar a los Estados miembros de la región a iniciar el proceso de revisión, actualización y/o desarrollo de políticas sobre el comercio de vida silvestre, de conformidad con las políticas nacionales existentes y las leyes nacionales, con el apoyo de la Secretaría CITES, el PNUMA/ROWA, el CAMRE, la Secretaría del GCC y otros interesados y organizaciones regionales especializadas.
2. Pedir al CAMRE, las autoridades encargadas de la CITES a escala nacional, la Secretaría del GCC, el PNUMA/ROWA, la ISESCO y la Secretaría CITES, con el apoyo de organizaciones internacionales especializadas y donantes, que realicen exámenes de políticas regionales/subregionales de vida silvestre para su posible presentación (si se completan) a la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES (CoP15) que se celebrará en Doha, Qatar, en el primer trimestre de 2010.
3. Alentar la celebración de un Cursillo regional para países de lengua árabe sobre los exámenes de políticas de comercio de vida silvestre en otras regiones o subregiones de Asia y África.
4. Instar a las organizaciones regionales/subregionales concernidas a que asignen los fondos necesarios para traducir al árabe los materiales CITES relevantes para los exámenes de políticas sobre el comercio de vida silvestre.
5. Pedir a los Estados Árabes partes en la CITES que consideren la posibilidad de enviar en comisión de servicios a un experto de la región para trabajar en la Secretaría CITES y proporcionar apoyo financiero, como han hecho otras Partes, a fin de ayudar a la Secretaría a prestar más apoyo técnico relacionado con la aplicación de la CITES en la región.
6. Incluir cuestiones relacionadas con las especies en el cursillo, como la madera de agar, los halcones, el caviar y las anguilas, en el desarrollo de exámenes de políticas regionales o nacionales de comercio de vida silvestre.
7. Reformar la red y la cooperación entre las Partes en la CITES y las no Partes en la región mediante los mecanismos apropiados (reuniones de grupos de expertos, cursillos, intercambio de información, una versión del sitio web de la CITES en árabe que podría desarrollarse y mantenerse en el futuro mediante financiación externa, etc.)
8. Invitar a los países no Partes (Bahrain, Líbano e Iraq) a adherirse a la Convención y proporcionarles, en la medida de lo posible, apoyo técnico en el proceso de adhesión.
9. Pedir a la Secretaría CITES, el PNUMA/ROWA y otras organizaciones interesadas que cooperen en la movilización de fondos para patrocinar delegados de los países árabes para participar en la próxima reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES (CoP15, Doha, Qatar, 2010).
10. Invitar al CAMRE a tomar las medidas necesarias para incluir el árabe como idioma oficial y/o idioma de trabajo de la Convención.

Proyecto de examen de políticas de la CITES
Informe resumido

INTRODUCCIÓN

En este informe se presenta una síntesis de los cuatro exámenes experimentales sobre política comercial de especies silvestres realizados en Madagascar, Nicaragua, Uganda y Viet Nam. Esos exámenes comenzaron en el primer semestre de 2007 y se terminaron en agosto de 2008.

Los exámenes se realizaron bajo los auspicios de un proyecto conjunto desarrollado por el Grupo de Trabajo PNUMA-UNCTAD para el Mejoramiento de la Capacidad en Materia de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo, la Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Secretaría de la CITES) y el Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo (IHEID) de la Universidad de Ginebra. La financiación del proyecto corrió a cargo de la Unión Europea y de la Red Académica Internacional de Ginebra.

Las decisiones sobre los exámenes de la política comercial se han adoptado en las tres últimas reuniones de la Conferencia de las Partes en la CITES. Las decisiones actualmente en vigor son las adoptadas en la CoP14 (Decisiones 14.21 – 14.24). En la primera de ellas se determina la finalidad de los exámenes en términos generales:

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 (Decisión 14.21 de la CITES).

En la Decisión 14.24 se declara que en esos exámenes se deben tener en cuenta las cuestiones ambientales, sociales y económicas y los instrumentos políticos pertinentes [Decisión 14.24 a) de la CITES]. En la Decisión 14.22 se invita a las Partes que realicen voluntariamente un examen de la política nacional de fauna y flora silvestres a que compartan los detalles pertinentes de sus exámenes y las lecciones aprendidas con otras Partes.

Al realizar sus exámenes, los cuatro países se orientaron por el "Proyecto marco provisional para examinar las políticas nacionales sobre comercio de especies silvestres (CoP14 Inf. 17), desarrollado por los asociados en el proyecto. En él se declara que con el proceso de examen se trata de que las Partes en la CITES puedan:

- Desarrollar una comprensión sistemática de las políticas y prácticas comerciales de especies silvestres existentes y otras políticas nacionales que puedan repercutir en el comercio de especies silvestres;
- Evaluar la pertinencia, la coherencia y la eficacia globales de las diferentes medidas utilizadas para aplicar la política comercial de especies silvestres y la coherencia de esas medidas con las de otras políticas;
- Comprender mejor las repercusiones ambientales, sociales y económicas de las políticas comerciales nacionales de especies silvestres e identificar medidas para optimizar el carácter beneficioso de esas repercusiones; y
- Identificar oportunidades para mejorar el contenido y la aplicación de las políticas comerciales nacionales de especies silvestres.

El marco provisional se está revisando habida cuenta de la experiencia adquirida sometiéndola a prueba en los exámenes experimentales.

Para que la reglamentación del comercio de especies silvestres tenga éxito se requiere la interacción de diferentes elementos, que comprenden políticas, legislación y procedimientos apropiados; instituciones dedicadas exclusivamente y dotadas de suficientes recursos; y medidas eficaces para supervisar el comercio lícito e impedir y abordar el comercio insostenible o ilícito. Donde hay problemas, raramente se debe a un solo elemento, sino que normalmente están causados por una combinación de factores. Los exámenes ofrecieron la ocasión de examinar la aplicación de las políticas en forma integrada y elaborar medios para mejorar su eficacia. En efecto, una de las razones de que las Partes adoptaran las Decisiones sobre los exámenes es que la experiencia en la aplicación de la CITES ha mostrado que cuando hay debilidades en la aplicación las causas son con frecuencia sistémicas más bien que específicas. Por lo tanto, esas debilidades requieren una respuesta sistémica, y los exámenes de las políticas ofrecen una oportunidad al respecto.

EXÁMENES NACIONALES EXPERIMENTALES

Introducción

Hay muchas diferencias entre los países de experimentación y las dificultades que afrontan para regular el comercio de especies silvestres. Entre ellas figuran las diferencias de biodiversidad, geografía, historia política, desarrollo económico y objetivos de política actuales. Pero, según muestran los exámenes, también hay dificultades comunes. Los países de experimentación comparten también que sus políticas comerciales de especies silvestres están en proceso de desarrollo. Los exámenes ofrecieron la oportunidad de evaluar sus políticas y hacer recomendaciones para su futura orientación. A continuación se describen las principales conclusiones y recomendaciones de cada uno de los exámenes nacionales.

Madagascar

Contexto

Madagascar es un país de megabiodiversidad. Se trata de la cuarta mayor isla del mundo, con una superficie total de 590.000 km². Tiene 18,5 millones de habitantes, y el 75% de la población vive con menos de 1 \$ EE.UU. al día. El 55% de la población carece de agua potable o de electricidad, el 30% de los adultos mayores de 15 años son analfabetos, y el 42% de la población está desnutrida.

Existe un elevado grado de especies endémicas. Se han contado 14.000 especies de plantas, de las que el 85% son endémicas; de las 250 especies de anfibios, el 99% son endémicos, y de las 300 especies de reptiles, el 85% son endémicas. Madagascar tiene relativamente pocas especies de mamíferos, pero la mayoría son endémicos. Hay unas 80 especies de lémures, todas ellas endémicas. Este elevado endemismo fomenta el interés de los recolectores de especies silvestres, y el comercio es amplio. La estructura del comercio de especies silvestres ha cambiado con el tiempo. A mediados del decenio de 1980 se produjo un fuerte aumento en el comercio de camaleones y gecos, y entre 1990 y 1999 Madagascar exportó más de 655.000 gecos (de 17 especies del género *Phelsuma*) y más de 283.000 camaleones (de más de 28 especies de los géneros *Furcifer* y *Calumma*). Posteriormente, aumentó el interés por algunas especies de anfibios. En 1990, la exportación de anfibios se centró sobre todo en *Mantella aurantiaca*. Entre 1997 y 1999 había en el mercado diez especies de *Mantella*; entre 2000 y 2006, su número aumentó a 14. Entre 1995 y 2005 se exportaron cerca de 280.000 ejemplares de *Mantella*, de los que unos 180.000 se vendieron entre 2000 y 2005. El comercio de especies silvestres se debe en parte a la pobreza de la población local. Algunas familias y hogares de las zonas rurales dependen mucho de la caza furtiva y de la captura y la recolección.

Política

Madagascar se adhirió a la CITES en 1975, pero durante mucho tiempo se conocieron mal y sólo se aplicaron parcialmente las obligaciones de la CITES. En 1989, el Gobierno malgache elaboró un Plan de acción nacional sobre el medio ambiente, con la ayuda del Banco Mundial, pero esto sólo afectó de pasada al comercio de especies silvestres. En 2002, durante la crisis política en el país, en que hubo dos gobiernos al mismo tiempo, se suspendió todo el comercio de especies de fauna y flora silvestres. El comercio se reanudó en 2003. Este período marcó un giro en la evolución de la política comercial de especies silvestres de Madagascar. En aquel momento se acordó realizar, por primera vez en la historia de la CITES, un amplio examen del comercio significativo a nivel nacional. Esto condujo a la formulación de un Plan de Acción CITES, con considerable interés de donantes internacionales y, oportunamente, a una serie de medidas para reforzar la aplicación de la CITES. En 2003 se estableció una Autoridad Científica operativa por orden ministerial, y en octubre de 2005 se promulgó una ley por la que se ponía la legislación malgache en conformidad con las prescripciones de la CITES. A finales de 2006 se publicó un manual de procedimientos en el que se define el marco jurídico y reglamentario para la aplicación de la CITES y se señalan diversas preocupaciones de las Partes interesadas. En la reunión conjunta celebrada en Ginebra en abril de 2008, el Comité de Fauna y el Comité de Flora de la CITES recomendaron que Madagascar no informara ya obligatoriamente sobre el examen a nivel del país y su comercio significativo.

Madagascar no dispone aún de una política nacional específica sobre el comercio de fauna y flora silvestres. Sin embargo, los elementos de tal política existen en otras políticas y en la legislación. Comprenden el compromiso de aplicar la CITES, y de elevar el valor económico de la diversidad biológica garantizando al mismo tiempo su utilización racional.

Cuestiones de aplicación

En el período transcurrido desde 2003 se han realizado grandes avances en la aplicación de la CITES en Madagascar. El país dispone de las Autoridades Administrativa y Científica requeridas por la CITES, que se reúnan regularmente para intercambiar información sobre los avances en el Plan de Acción CITES. Todos los años, la Autoridad Científica y las ONG que se ocupan del medio ambiente participan en una gran reunión para intercambiar datos recientes a fin de establecer cupos anuales para las especies incluidas en el Apéndice II. En 2006, las Autoridades Administrativa y Científica se reunieron también con comerciantes, según se prevé en el Plan de Acción. Las Autoridades Administrativa y Científica realizan visitas anuales a centros de cría de animales y reproducción de plantas, con el fin de verificar que cumplen sus respectivos mandatos. En 2007 se asignó un presupuesto de funcionamiento a la Autoridad Científica, con el que se mejora su capacidad para cumplir sus funciones. Madagascar participa en las reuniones de los comités científicos de la CITES y envía informes regulares a la Secretaría de la CITES.

Sin embargo, sigue habiendo dificultades, como la falta de apoyo político adecuado para la aplicación de la CITES, los rápidos cambios a nivel ministerial y oficial superior, y las dificultades para coordinar un sistema administrativo descentralizado. Los oficiales encargados del control y de la verificación carecen de equipo, y el comercio de especies silvestres no constituye una prioridad para la gendarmería nacional ni para los funcionarios de aduanas. A falta de una amplia política de comercio de especies silvestres se tiende a abordar los problemas caso por caso.

Debido a falta de personal, continúan el tráfico y el comercio ilícitos a niveles nacional e internacional, y se sigue informando de delitos relacionados con el comercio y la utilización ilícita de especies silvestres. Además, dado el enorme tamaño de la isla, a los funcionarios competentes les resulta difícil reducir los actos ilegales. Todavía no es posible depender de la población general para informar de delitos sobre vida silvestre porque con frecuencia no conocen la ley relativa a las especies silvestres.

Impactos

El comercio de especies silvestres ha contribuido a la disminución de la población de algunas especies, particularmente en combinación con otros factores, como la pérdida de hábitat. A este respecto, ha sido valiosa la regulación del comercio de especies silvestres y, en algunos casos, la aplicación de moratorias.

No todas las medidas tienen efectos positivos sobre la biodiversidad porque, si bien son buenas para una o dos especies, pueden ser perjudiciales para otras. Por ejemplo, la inclusión en el Apéndice II de camaleones y lagartos verdes suscitó gran interés en la explotación de otras especies, como *Uroplatus* spp., y otras especies de anfibios. Además, la prohibición de la explotación de la rana mantella dorada (*Mantella aurantiaca*) ha impulsado las exportaciones de otras especies de Mantella.

Se informa de que algunas medidas tienen un efecto negativo sobre las especies seleccionadas; es el caso, por ejemplo, de las tortugas radiadas de Madagascar que actualmente se comercian y capturan ilegalmente en gran escala. Se sugiere que con las restricciones a la exportación es posible que haya aumentado realmente la demanda de estas especies.

Como se observa a menudo en el comercio de especies silvestres, quienes se benefician sobre todo en forma desproporcionada son los comerciantes. Los recolectores que trabajan para los comerciantes normalmente reciben sólo una pequeña parte de los ingresos globales.

Análisis

Sin duda, ha habido mejoras en la política comercial de especies silvestres de Madagascar desde 2003. El Plan de Acción CITES supuso un hito importante, y se estima que se han alcanzado el 80% de sus objetivos.

El nivel de profesionalismo de comerciantes y recolectores ha mejorado gradualmente, pues ahora son conscientes de las ventajas que pueden lograrse mejorando los centros donde se guardan animales y plantas y reduciendo la tasa de mortalidad durante la recolección en la naturaleza. Además, se ha prestado asistencia a la elaboración de normas para centros de reproducción y cría, para el transporte de especies y para la exportación.

También los estudios de determinadas especies (*Pachypodium brevicaule*, *Aponogeton*, *Mantella*, cocodrilos), realizados por estudiantes de investigación y profesores, en cooperación con la Universidad de Antananarivo y

otras universidades, tanto americanas como europeas, han permitido crear una base de datos fiable, que facilita a las Autoridades Científicas y a la Autoridad Administrativa establecer cupos.

Sin embargo, sigue siendo problemático situar el comercio de especies silvestres en la política estatal general. No se presta suficiente atención a la política comercial de especies silvestres y a la CITES. El Estado malgache da prioridad a los problemas vinculados directamente con la pobreza, por lo que el comercio de especies silvestres parece tener importancia secundaria, en tanto que, en realidad, es un sector prometedor que puede contribuir a reducir la pobreza. Por lo tanto, hay indiferencia de los dirigentes políticos. Esto se refleja en que los medios y los recursos asignados para el debido funcionamiento de la reglamentación del comercio de especies silvestres son muy insuficientes.

Más concretamente, procede señalar las siguientes cuestiones:

- La falta de un presupuesto concreto para la política de gestión de recursos significa que con frecuencia hay que depender de donantes internacionales. Y los donantes y las autoridades gubernamentales no siempre comparten la misma perspectiva. Tienen prioridades distintas; por ejemplo, en la esfera del medio ambiente, los donantes abogan por dar prioridad a la conservación, en tanto que para la población malgache la reforestación es una condición previa para la conservación porque la madera sigue siendo una de las principales fuentes de ingresos de la población rural, predominantemente pobre. Al mismo tiempo, si bien hay mucha financiación para estudios, exámenes o elaboración de planes de acción, es difícil hallar donantes para aplicar las recomendaciones.
- Si no se reducen al mínimo los cambios en el personal administrativo, el nuevo personal no conoce debidamente el sistema, lo que supone decisiones incoherentes.

Recomendaciones

Las principales recomendaciones del examen son:

- Mejorar los datos biológicos, ecológicos y biogeográficos sobre especies comerciadas y comercializables. La finalidad de cada año debe ser realizar estudios sobre dos especies de fauna y ocho especies de flora.
- Crear redes regionales de científicos e investigadores. Esas redes regionales pueden desempeñar una importantísima función en la labor de organización, actualización del conocimiento y de los datos a escala regional, fomentar la cooperación y apoyar los servicios descentralizados que intervienen en la aplicación de la CITES.
- Determinar objetivos para el sistema de cupos, los mandatos para comerciantes y el estado de las poblaciones silvestres en la naturaleza.
- Establecer un comité directivo de la CITES. La principal función será identificar los fondos necesarios para la debida aplicación de la CITES en Madagascar y para proyectos relacionados con la CITES (incluidos inventarios).
- Los órganos de aplicación de la CITES deben tener acceso al Fondo Nacional de Silvicultura, gestionado por el Ministerio de Agua y Bosques.
- Conseguir el apoyo de decisores y donantes para la política comercial de especies silvestres. La dificultad estriba en demostrar que este sector ofrece muchas posibilidades y puede ser fundamental para el desarrollo y la reducción de la pobreza.
- Contratar a personal técnico permanente con el fin de mejorar la aplicación de la CITES y mitigar las consecuencias de constantes cambios de dirección (ministro, secretario general, directores, jefes de sección, jefes de servicio, etc.)
- Reforzar la observancia, inclusive teniendo en cuenta disciplinas sobre el medio ambiente al contratar funcionarios de aduanas, equipar puertos y aeropuertos con escáneres orgánicos; mejorar el sistema de control costero de Madagascar (la costa tiene unos 5.000 km de longitud).
- Actualizar los instrumentos legislativos y reglamentarios que rigen el comercio de especies silvestres y adaptarlos al contexto del país. En particular, revisar los textos sobre la clasificación de la flora malgache con arreglo a su estado de conservación nacional y el comercio de muestras/especímenes de especies de flora silvestre.

Nicaragua

Contexto

Nicaragua se encuentra en la parte central del istmo centroamericano y tiene una superficie de 130.347 km², con una población de algo más de 5 millones de habitantes, de los cuales el 46,2% viven en la pobreza. La

media de educación de los pobres es de 2,2 años, y la tasa de analfabetismo entre las personas de más de 10 años es del 20,5%. El PIB por habitante es el más bajo de América Central.

En Nicaragua se han identificado unas 1.800 especies de vertebrados y 14.000 especies de invertebrados, junto a 6.500 especies de plantas vasculares. Hay 72 zonas protegidas que abarcan el 17% de su territorio.

Nicaragua se caracteriza por la diversidad étnica, y las comunidades indígenas están concentradas en la costa del Atlántico, que es también una zona de elevada diversidad biológica. Las comunidades indígenas y otra población rural dependen de las especies silvestres como fuente de alimentación y para usos medicinales y culturales. Los hogares rurales también obtienen ingresos de la captura de fauna silvestre con fines comerciales.

Una de las mayores amenazas para la diversidad biológica la plantea el avance de la frontera agrícola, que comprende la extracción ilegal de especies silvestres para el comercio. Por ejemplo, en el período 1950-2000 Nicaragua perdió 29.628,33 km² de bosque, lo que corresponde aproximadamente al 23% de la superficie terrestre nacional.

Entre 1996 y 2006, los reptiles eran la fauna silvestre más exportada (694.432 especímenes), seguidos de anfibios (222.376 especímenes), aves (47.147 especímenes) y arácnidos (41.568 especímenes). En 2004 se suspendieron los cupos de especies silvestres para los grupos comerciados salvo *Caiman crocodilus chiapasius*, que está sujeto a un cupo cautelar.

Política

Nicaragua no tiene actualmente una política comercial de especies silvestres explícita. La historia de la gestión del comercio internacional de especies de fauna y flora silvestres con riesgo de explotación excesiva en Nicaragua puede dividirse en dos períodos. Antes de la firma de la CITES (1955-1977), el marco jurídico de Nicaragua para el comercio de especies silvestres se basaba en la protección y la conservación de las especies, predominando la idea de que las especies de fauna tenían principalmente interés para la caza.

Nicaragua se adhirió a la CITES en 1977. La Convención no se aplicaba verdaderamente después de la ratificación, debido a la existencia del Decreto N° 625 de 1977 por el que se prohíbe la exportación de fauna silvestre. El comercio internacional de especies silvestres de psitacines y coordinado por un organismo oficial, comenzó en 1986 con pequeños cupos de exportación. Los ingresos ayudaron a reforzar los cuerpos de inspectores regionales mediante la provisión de vehículos y equipo de comunicaciones para supervisar los recursos. Posteriormente, en 2004, el Gobierno puso fin a los cupos de especies silvestres de los Apéndices II y III (aves, reptiles y anfibios). La única excepción fue la de *Caiman crocodilus chiapasius*, actualmente objeto de un cupo nacional cautelar de 1.500 pieles al año.

El comercio de madera nicaragüense también ha aumentado muy rápidamente, sobre todo la de *Swietenia macrophylla*, que requiere medidas regulatorias para impedir mayores impactos sobre los ecosistemas forestales y sus servicios ambientales. En 1997, el Gobierno promulgó un decreto por el que se prohibía la explotación de *Swietenia macrophylla* y *Cedrela odorata*. Sin embargo, el decreto no dio los resultados esperados y el Gobierno promulgó una nueva ley en 2006 para poner fin al uso desordenado de los bosques de Nicaragua.

Cuestiones de aplicación

En Nicaragua hay un problema con el comercio ilícito de especies silvestres. El comercio de fauna ilícito se realiza a la par que el lícito y los suministros, en particular por lo que se refiere a especies incluidas en la CITES, los hacen los mismos recolectores registrados que trabajan para las compañías que intervienen en la exportación legal.

Las principales especies de la CITES recolectadas para el comercio ilícito son: guacamayos (*Ara* spp.), el loro amazónica de nuca amarilla (*Amazona auropalliata*), el basilisco verde (*Basiliscus plumifrons*), la iguana verde (*Iguana iguana*), el perezoso de dos dedos (*Choloepus hoffmanni*), los monos de la familia Cebidae, y huevos de la tortuga lora (*Lepidochelys olivacea*).

El tráfico ilícito de *Swietenia macrophylla* y otros árboles de plantación es más complejo que el de la fauna silvestre porque va de un país a otro y viceversa, ayudando el movimiento transfronterizo a ocultar la ilegalidad.

La prohibición del comercio de *Swietenia macrophylla* y *Cedrela odorata* en 1997 no produjo los efectos deseados. Un comerciante dijo, en declaraciones al Centro de Investigación de Comunicaciones (CINCO) y al Centro de Políticas Internacionales (CPI), que la cantidad de madera de esas dos especies que habían salido del país en el primer año de la prohibición equivalía a cinco veces el promedio anterior.

Los estudios de poblaciones de especies incluidas en la CITES, por ejemplo, psitacines y *Caiman crocodilus chiapasius*, se han realizado con el fin de ofrecer una base para establecer cupos de exportación. También ha habido estudios oficiosos apoyados por organizaciones internacionales, incluidos los estudios de las tortugas verde, lora y carey financiados por el Fondo Mundial para la Naturaleza.

Las autoridades de la CITES se han centrado recientemente en la difusión de estudios de las especies de mayor valor económico para los exportadores, sobre la producción de manuales y sobre la difusión de información relativa a los sistemas de temporadas de veda. Los fondos obtenidos de la expedición de permisos sobre comercio de especies silvestres se han utilizado para dirigir varios seminarios de información nacionales sobre la aplicación de la CITES.

Hay una tendencia a que el trabajo de la Autoridad Administrativa CITES se centre en la administración de los permisos más bien que en la sostenibilidad del comercio. En virtud de una política de descentralización, las funciones de vigilancia y supervisión de cría en cautividad se han transferido a las oficinas locales del Ministerio, pero la falta de recursos técnicos y operativos obstaculiza la efectiva aplicación de la legislación. Hasta 2002, la responsabilidad de la Autoridad Científica recaía en una persona, pero desde entonces se ha reforzado la Autoridad.

Impactos

Es sumamente difícil analizar los impactos ambientales, económicos y sociales del comercio de especies silvestres (y de la política comercial de especies silvestres) debido a la falta de indicadores y de bases de datos actualizadas. La Autoridad Administrativa CITES de Nicaragua prepara planes de explotación anuales sometidos a evaluación institucional, pero no se examina la aplicación de la ley sobre comercio de especies silvestres. No existe una cultura institucional de evaluar la eficacia de la aplicación de instrumentos de política, leyes u otras medidas. Si bien existen formularios para utilizarlos en la evaluación y el seguimiento sectorial de la regulación de actividades de cría en cautividad, muy pocos se utilizan en la supervisión y evaluación del comercio de especies silvestres a nivel nacional.

Muchas poblaciones de especies silvestres disminuyen, pero esto puede no deberse al comercio. Respecto a las poblaciones de Psitacine, una comparación de un estudio realizado en 1994-95 con otro de 2004 muestra una disminución del 61%. Sin embargo, no está claro qué proporción de esta disminución se debe al comercio de especies silvestres. A causa de la progresión de la frontera agrícola, con la consiguiente destrucción de zonas de anidación, probablemente las poblaciones sigan disminuyendo incluso con la suspensión de cupos de exportación de especímenes obtenidos en el medio silvestre.

En cuanto a los impactos económicos, se ha informado de que los ingresos obtenidos por Nicaragua del comercio de especies silvestres en el período 1990-1992 fueron los siguientes:

- 1990 - 97.410,00 USD
- 1991 - 612.751,75 USD
- 1992 - 656.388,44 USD

lo que totaliza 1.366.550,19 USD, de los que el 35% (478.292,57 USD) correspondió al Gobierno como pago por el uso de los recursos. Esta cantidad se utilizó para pagar los sueldos del personal CITES, adquirir material y equipo y sufragar el costo de estudios y de investigación y los honorarios de los expertos extranjeros en gestión y reproducción de especies silvestres.

Es difícil cuantificar los impactos sociales del comercio de especies silvestres y de su regulación. En general, la pobreza en las zonas rurales persiste o se agrava, y es probable que los pobres resulten afectados por la disminución de especies silvestres. Mucha población autóctona padece como consecuencia del comercio de madera en vez de beneficiarse de él, puesto que pierden los recursos de que dependen y no se les compensa por ello. El análisis de la cadena de valor indica que la mayor parte de los ingresos procedentes del comercio de especies silvestres va a parar a actores externos y las comunidades locales reciben poco. La política gubernamental, incluido el fin de los cupos de especímenes recolectados en la naturaleza, influye en la cadena comercial y puede contribuir a aumentar el comercio ilícito.

Análisis

En Nicaragua se reguló la apertura del comercio internacional de fauna silvestre en 1986. Más recientemente se ha insistido en la cría en cautividad y, desde 2004, las únicas exportaciones legales de fauna silvestre han sido de especies criadas en cautividad. La única excepción es la exportación de *Caiman crocodiles chiapasius*, que sigue capturándose en la naturaleza y sujeta a un cupo de exportación.

Con el ingreso de Nicaragua en la CITES ha mejorado su capacidad para gestionar y regular el comercio nacional e internacional de especies silvestres. Hay escasez de personal y de recursos financieros y técnicos, por lo que no puede aplicarse de manera óptima el marco jurídico del comercio de especies silvestres, pero existe una buena cooperación entre los organismos con responsabilidades en la aplicación de las leyes.

Los instrumentos reglamentarios para la gestión sostenible del comercio de especies silvestres son pertinentes y coherentes y ofrecen una base para la formulación de una política comercial de especies silvestres explícita, pero esa política no existe aún.

Los instrumentos no reglamentarios para evaluar la sostenibilidad comercial del comercio de especies silvestres se utilizan poco. Los más importantes de ellos son: supervisión, investigación, educación e información.

Se han descentralizado las funciones de aplicación de la CITES a las oficinas locales, pero sin suficientes recursos técnicos y operativos adicionales. Esto impide la aplicación efectiva de las leyes sobre el comercio de especies silvestres.

La fuerte degradación de algunas especies incluidas en la CITES de gran valor comercial, como la caoba africana (*Swietenia macrophylla*), se atribuye a la tala ilegal, la incoherencia de las leyes sobre la explotación y la falta de capacidad para la vigilancia *in situ*. Como resultado, hay una pérdida para la economía de Nicaragua del orden de 8 millones USD anuales.

Tampoco se presta la debida atención a las cuestiones de equidad en el comercio de especies silvestres. En ninguna parte se hace referencia a la compartición equitativa con las comunidades rurales de los ingresos procedentes del comercio de fauna o flora silvestre. Esa compartición debería reflejarse ampliamente en una política nacional sobre vida silvestre.

Recomendaciones

Las principales recomendaciones del examen son las siguientes:

- Elaborar una política comercial de especies silvestres. En la política se deben abordar cuestiones como: sostenibilidad de la especie, repoblación, incentivos, equidad y mecanismos financieros viables. En la política se deben tener en cuenta las amenazas que plantea el comercio incontrolado a la flora y la fauna y reformular el objeto, los principios y los objetivos establecidos en la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, la Política Ambiental de Nicaragua y la Estrategia Nacional de Biodiversidad. La política debe comprender la provisión de los recursos -humanos, financieros y operativos- necesarios para su efectiva aplicación y garantizar la continuación de los estudios de supervisión de la población con miras a hallar soluciones cuyo resultado sea una mejor gestión y extracción sostenibles, participación de la comunidad, de psitacines, del caimán de anteojos (*Caiman crocodilus chiapasius*) y otras especies comerciadas internacionalmente;
- Reforzar la capacidad institucional, incluida la capacidad de las oficinas locales, para la gestión sostenible del comercio de especies silvestres, centrándose en el uso efectivo de los instrumentos de supervisión, investigación, educación e información;
- Crear alianzas estratégicas con universidades, centros de investigación y otros organismos con capacidad para realizar actividades de supervisión, investigación y educación conducentes al uso efectivo de instrumentos de gestión para la sostenibilidad del comercio de especies silvestres;
- Unificar y normalizar, para utilizarlos en los sistemas de supervisión e investigación, indicadores y metodología a fin de evaluar la sostenibilidad de especies de la CITES en el comercio nacional e internacional;
- Concebir y aplicar un sistema de educación, comunicación e información para actores del desarrollo rural que ayude a cambiar las actitudes y contribuir así al uso sostenible de las especies silvestres;
- Iniciar, como regla preventiva, estudios e investigaciones para alcanzar los criterios biológicos en el establecimiento de cupos;

- Ejecutar proyectos piloto para establecer sistemas de gestión de especies de gran valor comercial en comunidades locales, teniendo en cuenta la extracción de las especies en sus hábitat naturales;
- Reforzar y redefinir el funcionamiento de la Autoridad Científica CITES;
- Reforzar la cooperación entre instituciones y crear alianzas con autoridades locales y regionales y ONG;
- Intensificar la información y la formación intensiva para todos los sectores y actores que intervienen en la extracción y el comercio de flora y fauna silvestres.

En vista de la necesidad de elaborar una política nacional comercial de especies silvestres, se deben considerar los siguientes aspectos:

- Apoyo financiero y asistencia técnica especializada para la elaboración de la política;
- Fortalecimiento del consenso entre actores en el comercio de especies silvestres con respecto a los beneficios de una política sobre el uso sostenible de especies silvestres;
- Promoción de una amplia participación de los actores en el comercio de especies silvestres de la sociedad civil y de organismos del Estado, a fin de garantizar una política aceptable para todos;
- Creación de un comité técnico oficial para la planificación, aplicación, seguimiento y evaluación de las recomendaciones para la elaboración de la política.

Uganda

Contexto

Uganda tiene una población de unos 30 millones de habitantes y una superficie de 241.500 km². La economía es mayormente agraria, y la agricultura es la principal fuente de PIB y empleo. Más del 90% de la población vive en zonas rurales.

Con amplias variaciones de altitud, Uganda tiene hábitat para una amplia variedad de especies. En el país hay cerca de 6.000 chimpancés, al menos el 50% de la población mundial de gorilas de montaña (*Gorilla gorilla beringei*), más del 10% de las especies de aves mundiales y unas 4.600 especies de plantas.

En la primera mitad del siglo XX, Uganda era exportador de marfil de elefante, cuerno de rinoceronte, diente de hipopótamo y especies maderables. En los decenios de 1970 y 1980, la exportación de algunas especies disminuyó, y el sector de vida silvestre no está ahora debidamente desarrollado, aunque hay posibilidades de que aumente. En la actualidad, en Uganda hay seis exportadores de especies silvestres conocidos. Las estadísticas de que se dispone indican que durante 2000-2006 se exportaron en total 69 especies de aves (13.176 ejemplares), 12 especies de camaleones (11.169 ejemplares), 6 especies de tortugas de tierra y galápagos (3.977 ejemplares), 11 especies de lagartos (1.167 ejemplares) y 19 especies de culebras (2.881 ejemplares). También se exportan pieles de cocodrilo. El valor del comercio de especies silvestres es de unos 3 millones \$ EE.UU. anuales. Por lo tanto, el sector de especies silvestres es muy pequeño en comparación con otros componentes del sector agrícola, como el algodón, que general 16 millones \$ EE.UU., y mucho menor que el turismo, que supera 160 millones \$ EE.UU. También hay que tener en cuenta la dificultad del comercio ilícito generalizado, que no está regulado ni supervisado.

El comercio de especies silvestres de Uganda ha estado condicionado por las tendencias generales de deterioro de la biodiversidad del país a lo largo de los años. Un informe sobre el estado de la biodiversidad de Uganda realizado en 2000 mostró que la tasa de pérdida de biodiversidad era alta (estimada en el 1% anual). Esto se atribuye a la creciente y gran degradación de los ecosistemas naturales. También se ha complicado debido a la falta de incentivos para compensar los costos de los agricultores para fomentar la tolerancia respecto a las especies silvestres. Esto ha dado lugar a una fluctuación irregular en el número de especies comercializables y sus poblaciones (en el contexto de la disminución general), repercutiendo notablemente en el comercio de especies silvestres en el país.

Política

En el decenio de 1960, después de la independencia, los gobiernos de Uganda siguieron normalmente las mismas políticas proteccionistas aplicadas por las autoridades coloniales. En los decenios de 1970 y 1980, la red de bosques protegidos y zonas de vida silvestre que se había convertido en la piedra angular de las actividades de conservación sufrió las consecuencias de la inestabilidad política y del deterioro de las instituciones de servicios públicos encargadas de gestionar esos recursos. Sin embargo, desde que asumió la dirección del país en 1986, el Gobierno del Movimiento Nacional de Resistencia estableció varias políticas y procedió a reformar jurídicas e institucionales para lograr que la gestión de los recursos naturales de Uganda sirva de apoyo a los objetivos de política nacional de desarrollo y corresponda a las obligaciones y

compromisos internacionales. Uganda ratificó la CITES en 1991 y promulgó el Decreto de Vida Silvestre de Uganda en 1996. El decreto se revisó y publicó en 2000 como Ley de Vida Silvestre, Cap. 200, con arreglo a la edición revisada del derecho en Uganda. Desde entonces, el comercio de especies silvestres ha cobrado nuevo impulso en la escena política.

La Ley de Vida Silvestre estableció un Régimen de Derechos de Uso de Especies Silvestres, e incorporó disposiciones para la regulación del comercio internacional de especies y especímenes. Una de las principales innovaciones aportadas por la ley fue el reconocimiento y establecimiento de un régimen jurídico según el cual podría proseguirse en forma más sostenible y regulada el uso extractivo de recursos silvestres. En consecuencia, se reconocieron y previeron en la ley los siguientes usos extractivos: cría en granjas de especies silvestres; caza; cría en cautividad de especies silvestres, y comercio de especies silvestres y sus productos. En 1999, la Autoridad de Vida Silvestre de Uganda (UWA) elaboró la política de vida silvestre de Uganda para ofrecer el marco normativo de la aplicación de la ley y, generalmente, la gestión sostenible de recursos silvestres en el país. Si bien se acepta generalmente que la política no ha sido aprobada nunca por el Gabinete, ahora se percibe y utiliza como marco de política *de facto* para la gestión de la vida silvestre. En la política se establecen las razones y el contenido de los derechos de uso de especies silvestres. En la política se declara que "los derechos de uso de especies silvestres están destinados a promover la gestión sostenible de recursos silvestres dentro de un plan de gestión aprobado, con el incentivo de gestionar la vida silvestre procedente de la viabilidad de la empresa". El Programa de Derechos de Uso de Especies Silvestres se inició en 2001. En este programa se establecen varios proyectos piloto a lo largo de la gama de derechos de uso de especies silvestres previstos en la ley. Por lo tanto, Uganda está comprometida a fomentar el comercio sostenible de especies silvestres.

Uganda también está elaborando legislación destinada a mejorar la observancia de la CITES en el ámbito nacional. En la ley se especificarán mecanismos para supervisar el comercio de especies silvestres y la aplicación de la CITES, se especificarán los delitos y las sanciones y se preverán mecanismos de información, denuncias y otros procedimientos de carácter general. Uganda es parte en el Acuerdo de Lusaka sobre Operaciones Conjuntas de Represión del Comercio Ilícito de Fauna y Flora Silvestres, que es un acuerdo regional para reforzar la observancia de la reglamentación del comercio de especies silvestres.

Cuestiones de aplicación

La Autoridad de Vida Silvestre de Uganda tiene una Dependencia de Observancia de la Ley radicada en Kampala, encargada de coordinar las operaciones destinadas a reducir y finalmente eliminar el comercio ilícito de especies silvestres. El personal de la dependencia inspecciona las consignaciones de especies silvestres en puertos de entrada y salida. A nivel regional, la dependencia colabora con el grupo de trabajo del Acuerdo de Lusaka para intercambiar información y realizar operaciones conjuntas. La dependencia trabaja también estrechamente con la Administración de Aduanas de Uganda, la policía de Uganda (que ha asignado un funcionario de enlace del CID para tratar casos relacionados con la gestión de especies silvestres) y otros órganos de información de la ley para reducir el tráfico ilícito de especies silvestres.

La UWA ha establecido un comité de derechos de uso de especies silvestres pluridisciplinario, integrado por biólogos de especies silvestres, investigadores, veterinarios y científicos sociales, responsable de orientar y facilitar la aplicación del programa de derechos de uso de especies silvestres. Además, la UWA está planificando un programa de formación para organismos de observancia de la ley (aduanas, policía de Uganda). También está elaborando manuales, folletos y carteles, que se mostrarán en los puertos de entrada y salida y en otros centros públicos pertinentes.

Uganda está ejecutando varios proyectos piloto, bajo los auspicios de su programa de uso de especies silvestres. Entre ellos figuran proyectos basados en caza deportiva y cría de mariposas, y dispone además de su propio Programa Nacional de Biocomercio de la UNCTAD supervisado por la Junta de Promoción de las Exportaciones de Uganda. Uganda ha aprobado una serie de reglamentos que rigen el acceso a los beneficios de la explotación de recursos biológicos y su distribución. Sin embargo, hay alguna incertidumbre sobre el alcance de esos reglamentos y si, en particular, se aplican al comercio de especies silvestres.

Impactos

En el estudio se reconoció que tiene que haber una evaluación adecuada de los posibles efectos negativos y positivos del comercio de especies silvestres. Sin embargo, el principal obstáculo para realizar una evaluación del impacto del comercio de especies silvestres en Uganda es que no hay variables identificadas en las que pueda basarse la evaluación. Para superar este problema, se desarrollaron una serie de variables a partir del examen de las políticas y la legislación vigentes que rigen la vida silvestre. Se seleccionaron variables ambientales fundadas en su relevancia para la base de los recursos, los objetivos de conservación y las

estrategias de conservación específicas que se recogen en la política y la legislación nacionales. Se seleccionaron variables sociales sobre la base de una serie de instrumentos normativos y jurídicos que sirven de orientación al desarrollo social en el país. Las variables económicas se seleccionaron sobre la base de los objetivos de conservación y la erradicación de la pobreza.

Análisis

Este estudio muestra claramente que existe un creciente interés en el comercio de especies silvestres en Uganda, aunque el volumen del comercio sea aún bajo. Este interés no sólo lo evidencia la gama de especies objeto de comercio, sino también el número cada vez mayor de empresas dedicadas a las especies silvestres. Existen también pruebas concretas de que las comunidades que intervienen en los proyectos en curso sobre especies silvestres obtienen beneficios económicos y sociales. Las principales cuestiones generales derivadas de este estudio son las siguientes:

- Es evidente que una combinación de factores humanos y físicos ejercen considerable presión sobre el sistema de zonas protegidas de especies silvestres del país. En el último decenio, la presión sobre la población junto a las mayores necesidades de tierra con fines de inversión ha dado lugar a mayores llamamientos para el cambio de uso de la tierra de determinadas zonas protegidas. Es importante insistir en que la viabilidad y la estabilidad de las especies silvestres en condiciones *in situ* es una condición previa para un creciente y sostenible comercio de especies silvestres.
- La agricultura se sigue considerando como el principal elemento impulsor del crecimiento y la transformación de la economía. Desde la adopción del Plan de acción para la erradicación de la pobreza, la agricultura se ha situado en el centro de la estrategia de desarrollo de Uganda. Sin embargo, ni el Plan de Modernización de la Agricultura ni el programa de zonificación de la agricultura ofrecen orientaciones específicas para la cría de especies silvestres. Se insiste demasiado en la agricultura convencional.
- La exploración de petróleo en curso en zonas protegidas o cerca de ellas, en particular en el Parque Nacional Queen Elizabeth y en Murchison Falls National Peak probablemente cree grandes dificultades para la conservación de especies silvestres y, por lo tanto, para su comercio. El grado en que se reduzcan al mínimo los posibles efectos negativos de las actividades de explotación del petróleo en zonas protegidas será importante para el sostenimiento del comercio internacional de especies silvestres de Uganda.
- Las pruebas derivadas del estudio indican que hay coordinación entre las principales instituciones con mandatos relativos al comercio de especies silvestres. Sin embargo, cuando se analiza teniendo en cuenta la reglamentación sobre el acceso a recursos genéticos, la actual configuración institucional revela faltas de conexión entre la regulación del comercio de especies silvestres y la que rige el acceso a recursos genéticos y una compartición beneficiosa. Es importante que el comercio de especies silvestres se considere en el contexto de esa reglamentación, en vista de sus disposiciones detalladas sobre el procedimiento y sobre la compartición de beneficios y la documentación.
- Las pruebas resultantes del estudio ponen ya de manifiesto los esfuerzos de los organismos públicos por fomentar el comercio de especies silvestres. Esos esfuerzos se complementan con un entusiasta y creciente sector privado deseoso de sacar provecho de las oportunidades que ofrece el comercio de especies silvestres a las empresas. Si bien se trata de una evolución positiva en términos macroeconómicos, el mayor comercio de especies silvestres, si no se gestiona debidamente, puede tener un efecto devastador sobre el estado de especies silvestres en el país. Es importante que la promoción del comercio se oriente por la sostenibilidad de los recursos como objetivo fundamental de la política.
- En estos momentos, la Autoridad de Vida Silvestre de Uganda cumple efectivamente sus responsabilidades con respecto a la regulación del comercio de especies silvestres. La autorización de empresas dedicadas a las especies silvestres y las transacciones comerciales deben seguir formando parte integrante del programa de regulación.
- La política nacional sobre especies silvestres de 1999 no fue adoptada oficialmente por el Gabinete como lo requeriría la práctica normal. Sin embargo, la práctica actual indica un claro reconocimiento de la política y del régimen normativo *de facto* que rige el sector de la vida silvestre en el país.
- La mayor dificultad para el comercio de especies silvestres en Uganda probablemente consista en lograr que sea coherente con la amplia gama de políticas que pueden influir en la gestión de la vida silvestre. El comercio de especies silvestres abarca toda una serie de disciplinas que comprenden conservación, agricultura, inversión, desarrollo del sector privado, mandatos institucionales, repartición de los ingresos y acceso general a los recursos genéticos y su gestión.

Recomendaciones

Entre las principales recomendaciones del examen figuran las siguientes:

- El Gobierno debe desistir de tomar medidas que debiliten la integridad de las zonas protegidas.

- El actual marco jurídico y normativo sobre el comercio de especies silvestres tiene que revisarse y reforzarse para apoyar actividades comerciales sostenibles de especies silvestres. Por ejemplo, el Estatuto de la vida silvestre debe modificarse para abordar cuestiones de propiedad de especies y especímenes, crear una base legal apropiada para la asociación del sector público y privado con actividades de especies silvestres e incorporar disposiciones apropiadas para cumplir las obligaciones de la CITES. Si bien la política sobre vida silvestre de 1999 ha actuado hasta ahora como instrumento normativo *de facto*, es importante que el Gobierno pase rápidamente a modificar, replantear y promulgar una nueva política.
- Es necesario delimitar claramente los mandatos institucionales y las responsabilidades, con especial referencia a las cuestiones de promoción del comercio y regulación del comercio. Actualmente, esas funciones están distribuidas entre la red de instituciones del sector. Una clara delimitación de los mandatos fomentaría la coordinación, la eficiencia y la responsabilidad.
- Lograr que la adopción de decisiones se base en pruebas científicas claras y convincentes; es importante delimitar claramente los tres mandatos esenciales entre las instituciones responsables. Esos mandatos son:
 - Recopilación y difusión regular de datos. Esto debe abarcar los datos ecológicos y los datos sobre sistemas de producción de especies silvestres.
 - Elaboración de indicadores de supervisión claros. Éstos deben abarcar, entre otras cosas, sostenibilidad de la vida silvestre; estabilidad y productividad de recursos; equidad; beneficios para la comunidad de la conservación de especies silvestres, y el número de empresas dedicadas a especies silvestres *in situ* y *ex situ*.
- Clara separación de mandatos para la formulación de políticas, regulación y promoción del comercio. La fusión de estos mandatos en un ministerio puede comprometer la transparencia y la integridad del proceso de adopción de decisiones. La creciente participación del sector privado entraña la posibilidad de eludir controles reglamentarios a menos que se implanten y apliquen mecanismos efectivos de rendición de cuentas.

Viet Nam

Contexto

Viet Nam tiene una superficie de 331.688 km² y unos 3.260 km de litoral, que comprende un millar de islas. Tiene una población de más de 84 millones de habitantes. La economía crece rápidamente en torno al 8% anual, si bien la agricultura y la pesca sólo representan el 38% del PIB.

Viet Nam es uno de los países más ricos en biodiversidad del mundo, con 310 especies de mamíferos, 840 especies de aves, 700 especies de peces de agua dulce y 2.000 especies de peces marinos. Existen entre 20.000 y 30.000 especies de plantas vasculares que representan en torno al 6% de las especies mundiales. Se cree que aproximadamente el 40% de las especies de plantas del país son endémicas. Alrededor del 28% de los mamíferos, el 10% de las aves y el 21% de los anfibios están en peligro.

El comercio internacional de especies silvestres en Viet Nam empezó a florecer a finales del decenio de 1980, y en los últimos años el país se ha convertido en un importante lugar de Asia sudoriental para la recolección, el uso y el comercio de fauna y flora silvestres. Se estima que anualmente entre 3.700 y 4.500 toneladas de fauna silvestre (excluidas las especies acuáticas) se utilizan como alimento, medicina, ornamentos y animales de compañía. En términos de especies, se consumen y comercian como alimentos, medicinas y ornamentos nacional e internacionalmente 147 especies de animales terrestres, 40 especies de coleópteros, 90 especies de mariposas y centenares de especies de flora.

La exportación de productos forestales no madereros se ha desarrollado espectacularmente desde 1999, y el volumen total de productos de rattan y bambú exportado en 2003 duplicó al exportado en 1999.

El comercio ilícito de especies silvestres en Viet Nam plantea una grave amenaza para la supervivencia de muchas especies de fauna y flora silvestres. Recientemente se ha determinado que el comercio ilícito de especies silvestres es uno de los factores más importantes que amenazan a especies como gatos (*Felidae* spp.), osos (*Ursus* spp.), pangolines (*Manis* spp.) anfibios, reptiles, orquídeas (*Paphiopedilum* spp.), y madera de agar (*Aquilaria* spp.).

Política

Viet Nam se adhirió a la CITES en 1994, aunque hasta 2002 no se promulgó un decreto para la aplicación de la CITES (Decreto N° 11/2002/NĐ-CP). Tras cuatro años de aplicación (2002-2006), se reconoció que ese

decreto era poco práctico en varios aspectos, pues había incoherencias y superposiciones con otros decretos. En 2006 se promulgó un nuevo decreto para tratar de abordar esos problemas; se dieron más orientaciones sobre el registro y la gestión de empresas de cría en cautividad y reproducción artificial, y los procedimientos para expedir permisos y certificados de la CITES se racionalizaron y simplificaron considerablemente.

En general, en la política vietnamita se insiste en el control estricto del comercio de especies silvestres, junto con medidas para fomentar la cría en cautividad y la reproducción artificial.

La Estrategia Nacional para la Protección del Medio Ambiente hasta 2010 y la Visión para 2020 (2003) comprende, entre sus objetivos, el "estricto control del comercio de especies raras y en peligro; la eliminación de toda forma destructora de explotación, en particular la explotación de la pesca; el fortalecimiento de la conservación *in situ* y *ex situ*". Se insiste menos en medidas para lograr que el comercio de especies silvestres sea sostenible.

Cuestiones de aplicación

Una de las mayores dificultades para la aplicación en Viet Nam es la escala del comercio ilícito. Para controlar este comercio se han hecho importantes tentativas. Entre 1996 y marzo de 2007 se persiguieron judicialmente 14.758 violaciones de la reglamentación sobre caza y comercio de especies silvestres, y se confiscaron unas 635 toneladas de especies silvestres que abarcaban 181.670 ejemplares (animales). Los datos mostraron una tendencia creciente en el número de violaciones de la vida silvestre, pasando de 1.469 casos en 2000 a 1.880 casos en 2002. Además, se determinó que las provincias Nororiental y Central-Septentrional y Meridional eran importantes lugares críticos del comercio ilegal de especies silvestres. Según la evaluación del Gobierno, mediante la observancia de la ley se ha controlado entre el 5 y el 10% del comercio ilícito total de especies silvestres. No obstante, parece que la incidencia del comercio ilícito ha disminuido espectacularmente desde 2005. Esto puede deberse a una diversidad de razones, como: la mayor eficacia de la observancia de la ley; la posible extinción comercial de ciertos recursos tras un largo período de explotación excesiva; o la mayor competencia de especímenes procedentes de operaciones de cría en cautividad y reproducción artificial.

En 2004, Viet Nam aprobó un Plan de Acción Nacional para reforzar la gestión del comercio de especies silvestres, con la finalidad de "mejorar la eficacia y eficiencia de los organismos competentes a fin de controlar el comercio ilícito de especies silvestres". El plan respondía a la urgente necesidad de dar orientaciones claras para la gestión del comercio de especies silvestres, la integración de esa gestión en el desarrollo socioeconómico global, la prevención del comercio ilícito de especies silvestres y el mejoramiento de la cría en cautividad y la reproducción artificial de especies de elevado valor económico. En el plan se adoptaron varias acciones para alcanzar sus objetivos. El equipo encargado del examen se complació en observar que muchas acciones de aplicación específicas se habían abordado activamente, incluidas las relativas a la observancia de la ley; el mejoramiento de la capacidad, la compleción del marco jurídico; el establecimiento de procedimientos e instalaciones para la cría en cautividad y la reproducción artificial, y la cooperación internacional.

Es significativo que el Plan de Acción refleje un acuerdo entre Viet Nam y China para organizar una reunión anual sobre la aplicación de la CITES. Además, en el Plan se destaca también la necesidad de una reunión regular de países del Mekong sobre la gestión del comercio de especies silvestres, con el apoyo de la Secretaría de la CITES. Estas acciones concretas se han realizado de conformidad con el Plan de Acción.

Algunos de los problemas restantes relativos a la aplicación comprenden la confiscación de especímenes comerciados ilícitamente, y lo que hay que hacer con ellos, en particular respecto al alojamiento y cuidado de especímenes vivos.

Impactos

Es difícil evaluar los impactos de las políticas comerciales de especies silvestres en Viet Nam. Sin embargo, al parecer la regulación del comercio de especies silvestres ha tenido algunos efectos positivos sobre el estado de conservación de determinadas especies silvestres, aunque, como se ha señalado, todavía existen algunos problemas respecto al control del comercio ilícito. En el caso de algunas operaciones de cría en cautividad y reproducción artificial ha habido repercusiones positivas sobre los medios de vida locales, aunque esta no era la principal finalidad de la política, en la que se trataba de reducir las presiones sobre las poblaciones silvestres. Además, esos impactos positivos sólo se han conseguido parcialmente hasta ahora, porque la mayoría de las instalaciones de cría en cautividad y reproducción artificial corren a cargo de familias de ingresos medios, y la gente pobre todavía tiene restricciones para capturar animales y recolectar plantas en el medio silvestre.

Análisis

Del estudio han surgido los siguientes puntos:

- La actual política comercial de especies silvestres de Viet Nam se centra sobre todo en la protección y la observancia de la ley. No se presta la misma atención a la intensificación de la utilización legal. En la política no se tiene en cuenta el derecho de la población local a recolectar y utilizar especies silvestres. Por consiguiente, esos medios de subsistencia que dependen tanto de la explotación de recursos naturales resultan muy afectados por la política de prohibir el uso y el comercio. Raramente se proporcionan medios de subsistencia alternativos para sustituir el uso de especies prohibidas. Además, la política no comprende disposiciones sobre el para desarrollo de un mecanismo de extracción sostenible para abordar la captura y recolección y el comercio ilícitos. Se ha prohibido la exportación de la mayoría de los animales silvestres terrestres, incluidos como en peligro o sometidos a restricciones en cuanto a su uso. Por lo tanto, los efectos positivos del uso legal todavía no se conocen porque se sigue insistiendo en la detección de la explotación y del uso ilícitos y la manera de combatirlos.
- Al elaborar la política no se consulta debidamente a la población local, a los agricultores ni a las comunidades que comercian con especies silvestres. La falta de consulta apropiada con los interesados pertinentes limita la política. En particular se ha estimulado y orientado poco a la población local, sobre todo a las comunidades que viven en zonas de protección de áreas protegidas, sobre cómo pueden hallar otros medios de subsistencia en sustitución de la caza y de la extracción de especies silvestres tradicionales. Las políticas se han centrado sobre todo únicamente en la conservación y en la observancia de la ley, por lo que a veces se han ignorado cuestiones sociales y de subsistencia.
- La política actual ha fomentado el desarrollo del comercio lícito de especies silvestres basado en la cría en cautividad y en la reproducción artificial. No obstante, el desarrollo de la cría en cautividad y de la reproducción artificial ha tropezado con el obstáculo de la falta de mercados apropiados y de una ausencia de investigación y evaluación. En consecuencia, las empresas dedicadas a esas actividades han resultado a menudo negativamente afectadas por cambios en el mercado, con precios reducidos y una demanda incierta. Las actividades de esas empresas pueden ser inestables e insostenibles porque no ofrecen un método adecuado para aumentar los ingresos de la población local, por lo que surgen dudas sobre el uso de la cría en cautividad y la reproducción artificial como instrumento para ayudar a la estrategia nacional que persigue la eliminación del hambre y la erradicación de la pobreza.
- La inclusión de algunas especies en la lista de protección y gestión de las políticas actuales se basa particularmente en su valor científico o endémico más bien que en si repercuten en la explotación excesiva y el comercio. Como resultado, algunas especies incluidas no han sido amenazadas nunca por el comercio ilícito ni la explotación excesiva, y algunas de las que han sufrido fuertemente las consecuencias del comercio ilícito no están incluidas en las listas. Además, algunas especies consideradas extinguidas en la naturaleza, pero que se crían en cautividad, se incluyeron, lo que creó dificultades para el comercio de especímenes criados en cautividad.
- Se han realizado muy pocas investigaciones sobre el terreno para apoyar la inclusión de especies en un Apéndice de mayor o menor protección. La falta de esta importante información no ayuda al logro de una inclusión correcta o al uso de medidas de conservación apropiadas para las especies que ya han sufrido gravemente las consecuencias de la explotación excesiva y el comercio ilícito.
- Hay algunas incoherencias en los términos y definiciones utilizados en los instrumentos legislativos y reglamentarios. Además, algunos de los documentos expedidos carecen de vinculaciones apropiadas con las políticas correspondientes.
- No se ha prestado mucha atención en la política actual a la educación sobre el medio ambiente, por lo que sólo una pequeña parte de la población conoce la legislación pertinente. Esto se debe en parte a falta de financiación.
- En las políticas de Viet Nam se determinan las funciones y responsabilidades de las Autoridades CITES. En los Decretos N°11/2002/NĐ-CP y N° 82/2006/NĐ-CP, en particular, se dice que el Estado ha de garantizar a las autoridades CITES la financiación necesaria para cumplir su cometido. Sin embargo, en realidad, esa financiación es muy limitada y sólo se asigna para el funcionamiento de la Autoridad Administrativa. Todavía no se ha establecido un presupuesto para la investigación, evaluación y supervisión de las poblaciones de especies protegidas. Tampoco hay presupuesto para que las Autoridades Científicas CITES participen en reuniones regionales o internacionales de la CITES. Por lo tanto, la participación en reuniones regionales e internacionales depende de la financiación externa de los donantes internacionales.

Recomendaciones

Las principales recomendaciones son las siguientes:

- Se tienen que fomentar los aspectos positivos del comercio de especies silvestres.

- Debe haber una política unificada para la gestión del comercio de especies silvestres. La elaboración de esa política creará condiciones favorables para la aplicación y la supervisión.
- En la determinación de los objetivos se debe prestar la debida atención a la política comercial de especies silvestres.
- La inclusión de una especie en una lista protegida debe ir acompañada de la consideración del impacto que tendría la inclusión sobre los medios de subsistencia de la comunidad local. La lista debe centrarse estrictamente en las especies amenazadas de explotación excesiva y de comercio ilícito.
- En la política se deben distinguir las nociones de cría en cautividad, comercio lícito y comercio ilícito. Sólo el comercio ilícito constituye una amenaza para la vida silvestre y la biodiversidad. La utilización y el comercio bien gestionados ayudarán realmente a controlar el comercio ilícito, y los mayores ingresos procedentes del comercio son un instrumento potencial de desarrollo económico y conservación.
- Es muy importante disponer de un fuerte mecanismo para la supervisión de la población y el comercio de especies silvestres a fin de garantizar la supervivencia de las especies y la sostenibilidad del comercio.
- La evaluación de los impactos de la política comercial de especies silvestres se debe realizar periódica y oportunamente. Esto es importante para reducir los efectos negativos de la política y lograr su debida aplicación.
- Se debe disponer de fondos apropiados para la gestión del comercio de especies silvestres, en particular para abordar el comercio ilícito de especies silvestres. Con una financiación apropiada mejorará la eficacia de la política comercial de especies silvestres.
- Para ayudar a la observancia de la ley es necesaria una financiación oficial del Estado para las actividades de rescate del comercio de especies silvestres.
- Hay que reevaluar la actual política de vender especies silvestres confiscadas. La reventa de especímenes confiscados puede tener el efecto de legalizar especímenes comerciados ilícitamente y alentar el uso de productos ilegales.
- La buena gestión veterinaria es muy importante para reducir los brotes de enfermedades en operaciones de cría en cautividad.
- Con la educación del público aumentaría su apoyo y se podría ayudar a controlar el comercio ilícito de especies silvestres. Se recomienda realizar una amplia y más fuerte campaña educativa sobre el comercio de especies silvestres con el fin de fomentar la aplicación de la política. Las campañas deben realizarse regularmente con fondos oficiales del Estado.

LECCIONES APRENDIDAS

El ciclo de la política

En todos los países experimentales evoluciona la política comercial de especies silvestres. Aunque el proceso de la evolución de la política es distinto en cada país, en más de un caso hay ejemplos de estudios que conducen a planes de acción ambiciosos, pero que luego se aplican en forma imperfecta y van seguidos posteriormente de más estudios y exámenes financiados muchas veces con fondos externos. Es necesario avanzar hacia un ciclo virtuoso, en el que las evaluaciones formen parte de un proceso continuo de mejora de la política que permita a las Partes desarrollar soluciones imaginativas adaptadas a sus necesidades particulares y que correspondan a los recursos disponibles. Uno de los méritos del proceso de examen de la política comercial es que ha aumentado la capacidad de los países experimentales para apreciar y evaluar sus políticas comerciales de especies silvestres.

La relación ciencia/política

Hay varias lecciones que extraer de la relación ciencia/política de estos exámenes piloto. En primer lugar, en todos los países experimentales se ha observado que la falta de suficiente información científica (sobre población, extracción y niveles de comercio) en las que basar las decisiones regulatorias es un problema común y que debe abordarse para mejorar la aplicación de la CITES. A este respecto, no hay soluciones fáciles, si bien es deseable crear redes de colaboración de las instituciones y personas existentes con pericia que puedan informar para la adopción de decisiones. También hay que tener en cuenta la función de los métodos de gestión adaptables y del uso apropiado de la precaución frente a la información incompleta. En segundo lugar, también es necesario comprender los impactos de la propia política comercial de especies silvestres. ¿Es eficaz? ¿Tiene consecuencias imprevisibles o no deseables? Sin embargo, puede ser difícil ofrecer respuestas científicamente creíbles a esas preguntas. De ahí la necesidad de indicadores que puedan informar de las futuras decisiones normativas y reglamentarias que no requieran demasiados recursos para aplicarlas. En tercer término, la especial atención a la evidencia basada en la adopción de decisiones no debe prestarse a expensas de consultas adecuadas con los interesados, incluidos quienes viven más cerca del medio silvestre. La mayoría de las disposiciones reglamentarias serán más eficaces cuando los afectados por ellas las comprendan y cuando se hayan atendido sus preocupaciones en la medida de lo posible.

Cría en cautividad y reproducción artificial

Varios de los países experimentales siguen la política de fomentar activamente la cría en cautividad y la reproducción artificial. En las circunstancias adecuadas, esto puede tener el efecto de aliviar la presión sobre las poblaciones silvestres y de proporcionar ingresos sostenibles a la población local. Empero, este procedimiento tiene algunos riesgos. En determinadas circunstancias puede desviar la atención de la tarea de lograr que la exportación de la especie de la naturaleza sea sostenible, puede suprimir incentivos para conservar el hábitat silvestre y, dependiendo de donde tenga lugar, conducir a una pérdida de beneficios para la población rural. Si no se conoce debidamente el mercado, incluso puede fracasar por sus propias condiciones. Los exámenes ofrecen una oportunidad de destacar estas cuestiones en varios países experimentales.

Comercio silvestre y reducción de la pobreza

A muchos de los interesados en el comercio de especies silvestres les gustaría que el comercio contribuya a la reducción de la pobreza, al menos a nivel local. Con frecuencia, esta aspiración no se integra en la política comercial de especies silvestres y plantea considerables dificultades a los decisores. Las cadenas de comercio de especies silvestres examinadas en estos exámenes de políticas muestran reiteradamente que los pobres rurales que, como recolectores, se encuentran normalmente al comienzo de la cadena de comercio, reciben una pequeña parte de los ingresos obtenidos por quienes se encuentran en las fases superiores de la cadena. Además, los responsables de regular el comercio de especies silvestres con frecuencia carecen de experiencia para abordar cuestiones de subsistencia. No obstante, hay ejemplos de diferentes partes del mundo donde la recolección sostenible se combina con importantes beneficios para la población local, y existen fuertes razones para fomentar más el aprendizaje Sur-Sur en este ámbito. La vinculación entre regulación del comercio de especies silvestres y subsistencia no sólo puede ayudar a conseguir apoyo para la regulación efectiva entre comunidades, sino también a lograr la atención de los decisores que, de otro modo, considerarían el comercio de especies silvestres como una cuestión de importancia secundaria.

Análisis holístico

Los exámenes de políticas demuestran el valor de analizar la política comercial de especies silvestres y su aplicación en determinados países. Muchas de las dificultades que se afrontan para mejorar la aplicación de la CITES no se deben a un elemento del sistema global (ya sea la legislación, el funcionamiento de las Autoridades Científicas o los recursos de que disponen los organismos de observancia) sino a la combinación de los diferentes componentes. El examen de la política ofrece la ocasión de conocer las medidas que funcionan debidamente y los ajustes que ayudarían a que el sistema de regulación global funcione más eficazmente.