

Interpretación y aplicación de la Convención

REVISION DE LA DEFINICION "CON FINES PRIMORDIALMENTE COMERCIALES"

1. El presente documento ha sido presentado por Namibia.

COMENTARIOS DE LA SECRETARIA

2. La propuesta que se adjunta en el Anexo apunta simplemente a enmendar una resolución que ya existe (Resolución Conf. 5.10). Por lo tanto es necesario un preámbulo, a menos que el objeto sea también incluirlo en la resolución existente.
3. En la medida en que el objetivo es interpretar la Convención de modo tal que se permita el comercio de especímenes de especies incluidas en el Apéndice I si ello resulta útil para su conservación, la Secretaría apoya las ideas contenidas en la enmienda que se propone a la Resolución Conf. 5.10.
4. Se ha utilizado el enfoque de especificar las circunstancias en las cuales la utilización no debe considerarse "con fines primordialmente comerciales", con

- arreglo al Artículo III, párrafo 3 (c) de la Convención. Sin embargo, en ese dispositivo se hace referencia específica a una utilización con fines de importación. En los principios generales propuestos, lo único que se dice acerca de los fines de la importación es que los especímenes se utilizarán de manera que se respete la cultura y las tradiciones, y que no serán reexportados.
5. La Secretaría observa con preocupación que, si se acepta la propuesta, ello pueda permitir la realización de importaciones con fines claramente comerciales (adoptando la utilización normal de este término), en pugna con la interpretación de las disposiciones de la Convención en el momento en que fueron aprobadas.

Doc. 10.38 (Rev.) Anexo

Revisión de la definición de "con fines primordialmente comerciales"

OBSERVANDO que en el párrafo 1 del Artículo II de la Convención, se dispone que el comercio en especímenes de las especies del Apéndice I deberá estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta, pero no se excluye su comercio;

OBSERVANDO, sin embargo, que en el subpárrafo c) del párrafo 3 y en el subpárrafo c) del párrafo 5 del Artículo III se estipula que la importación de dichos especímenes no debe efectuarse con "fines primordialmente comerciales";

CONSCIENTE de que la interpretación de "fines primordialmente comerciales" es fundamental para la Convención;

OBSERVANDO que en la Resolución Conf. 5.10, aprobada en la quinta reunión de la Conferencia de las Partes (Buenos Aires, 1985), se intenta definir la expresión, pero se la interpreta en su sentido más estricto, lo cual no redundaría necesariamente en beneficio de las especies incluidas en el Apéndice I;

RECORDANDO que la Conferencia de las Partes reconoció en su octava reunión (Kyoto, 1992), mediante la Resolución Conf. 8.3, que el comercio puede resultar beneficioso incluso para las especies más amenazadas, pues permite la obtención de fondos para su conservación y sirve de incentivo para mantener su hábitat, siempre que el comercio se efectúe a niveles que no perjudiquen la supervivencia de las especies en cuestión;

PREOCUPADA porque la situación de la conservación de las especies incluidas en el Apéndice I puede no mejorarse inmediatamente como para reunir los criterios necesarios para su transferencia al Apéndice II, a menos que se hagan inversiones sostenidas adicionales para su conservación y gestión;

PREOCUPADA además porque dichas especies no pueden beneficiarse ni siquiera de las formas más restringidas de comercio, cuyo único objeto es generar ingresos para fines de conservación con arreglo a la definición de "fines primordialmente comerciales", aprobada en la Resolución Conf. 5.10; y

CONCLUYENDO que la interpretación estricta de la expresión "fines primordialmente comerciales" que se enuncia en el Artículo III puede ser contraproducente para los fines de la Convención;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES  
EN LA CONVENCION

DECIDE enmendar la Resolución Conf. 5.10 del siguiente modo:

- en el párrafo 2 de los Principios generales, añádase, después de la frase "su objetivo es", la palabra "primordialmente";
- suprimase el actual párrafo 3 de los Principios generales y reemplácese por el siguiente texto: "En toda transacción que no sea estrictamente "no comercial", la expresión "fines comerciales" debe ser definida por el país de importación, teniendo en cuenta sus beneficios para la conservación de la especie. Dichos beneficios deberán determinarse mediante consultas con el país exportador."

Añádase un nuevo párrafo 5 a los Principios generales:

"5. Cuando se trate de especímenes de una especie del Apéndice I, procedentes de la aplicación de los programas ordinarios de conservación y gestión, incluida la recuperación de especímenes como resultado de la mortalidad natural, y dichos especímenes sean propiedad de un gobierno de una Parte en la Convención y estén bajo su control, no deberá considerarse que el comercio de la Parte propietaria con otra Parte tiene "fines primordialmente comerciales", pese a sus aspectos comerciales, si:

- a) la transacción se efectúa bajo la supervisión directa y cabal de los gobiernos de los países exportador e importador y está abierta a la inspección de la Secretaría de la CITES o de cualquier otro órgano convenido por ambos gobiernos y la Secretaría de la CITES;

- b) el gobierno del país exportador, una vez deducidos los gastos directamente relacionados con la transacción, asigna la totalidad de los ingresos resultantes de ella a: programas de conservación y gestión de la especie de que se trate, en su territorio y en toda el área de distribución de la especie; la conservación y protección del hábitat de la especie; programas de educación y sensibilización respecto de la conservación de la flora y la fauna silvestres; y al desarrollo de las comunidades que participen directamente en los programas de gestión y conservación;
- c) el país de importación certifica que los especímenes importados se utilizarán con fines culturales y en forma tradicional, y que no se reexportarán;
- d) el gobierno del país exportador certifica que la transacción no será perjudicial para la especie, sino que mejorará su situación; y

e) la transacción es aprobada previamente por el Comité Permanente."

Añádase el siguiente ejemplo en la sección de "Ejemplos" del Anexo a la resolución:

"g) Exportación/importación de existencias:

A través de los años los gobiernos han ido acumulando existencias de especímenes de las especies incluidas en el Apéndice I de la Convención, como resultado de sus actividades para combatir la caza furtiva u otras operaciones de gestión. Es importante determinar si estas existencias pueden utilizarse con fines de conservación. Como excepción a la regla, deberá permitirse el comercio de dichos especímenes si se establece que la transacción redundará en beneficio de la conservación y se efectuará con arreglo a directrices y mecanismos de fiscalización rigurosos."

Interpretación y aplicación de la Convención

Revisión de la definición "con fines primordialmente comerciales"

NOTAS EN APOYO DE LA ENMIENDA A LA RESOLUCION CONF. 5.10  
RELATIVA A LA DEFINICION DE LA EXPRESION "CON FINES PRIMORDIALMENTE COMERCIALES"

Información general

1. En virtud del párrafo 3 c) del Artículo III de la Convención, un permiso de importación únicamente se concederá una vez que la Autoridad Administrativa del Estado de importación haya verificado que el espécimen no será utilizado para "fines primordialmente comerciales" **-después** que la Autoridad Científica y la Autoridad Administrativa del país productor hayan certificado que la exportación del espécimen no será perjudicial para la supervivencia de la especie y que éste se ha obtenido con arreglo a las leyes del Estado del área de distribución.
2. La transacción comercial no podrá tener lugar incluso si el Estado del área de distribución ha certificado que será **beneficiosa** para la supervivencia de la especie. Esta es una de las cuestiones de equidad que preocupan a las Partes y que se han señalado en el reciente examen sobre cómo mejorar la eficacia de la Convención. Resulta difícil aceptar que, pese a los dictámenes competentes de las autoridades del Estado productor, la decisión final depende del país importador.
3. La interpretación estricta que se hace actualmente de la expresión "con fines primordialmente comerciales" es incompatible con la intención de la Resolución Conf. 8.3. Si se mantiene la expresión "con fines primordialmente comerciales" después de haber aceptado que el comercio puede ser beneficioso para la conservación, ello indica que hay un prejuicio contra el comercio y que éste se ha estigmatizado. Si el propósito de la importación incluye una mínima intención comercial, con arreglo a la Resolución 5.10, la operación tiene "fines primordialmente comerciales" y, por consiguiente, se prohíbe. Esta situación obstaculiza la aplicación de la Resolución Conf. 8.3. En su forma actual, la Resolución Conf. 5.10 no admite el concepto de que las Partes puedan desear realizar operaciones comerciales con **fines primordialmente de conservación** y considera esa actitud perjudicial. Se impide así que los organismos de conservación utilicen el comercio como instrumento de conservación y, en realidad, se atenta contra la conservación.
4. En cierta forma, las Partes ya han sentado un precedente para la adopción del principio recomendado en el presente proyecto de resolución. En la CdP9, celebrada en Fort Lauderdale (Estados Unidos), se convino en la plenaria que Perú comerciara las existencias de lana de vicuña que obraban en poder de la Autoridad Administrativa. Las Partes aceptaron la idea de que Perú utilizaría los ingresos procedentes de ese comercio para la conservación de la vicuña.

Consecuencias de la inclusión de una especie en el Apéndice I para su recuperación

5. Una vez que una especie se ha incluido en el Apéndice I, normalmente por consenso internacional pero a veces contra la voluntad de un Estado del área de distribución, sólo el Estado del área de distribución es responsable de la recuperación de la especie dentro de sus fronteras. La CITES no presta apoyo financiero para los programas de recuperación y la inclusión de la especie en el Apéndice I elimina las opciones que podrían tener los Estados del área de distribución para

aumentar las inversiones en la recuperación de la especie.

6. La mayoría de los países en desarrollo no pueden invertir fondos suficientes en la conservación, protección y recuperación de las especies y las poblaciones incluidas en el Apéndice I, pues tienen otras prioridades de desarrollo, realidad que se ha reconocido en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (párrafos 16 a 19 del preámbulo). La experiencia ha demostrado que, después de su inclusión en el Apéndice I, las poblaciones rara vez registran una recuperación sensible, a menos que haya incentivos importantes para su conservación. Incluso cuando los incentivos existen, las fuentes de fondos habituales suelen ser escasas o es necesario utilizar recursos financieros originariamente asignados a otros fines. Los organismos de conservación no pueden, sin embargo, valerse del comercio como incentivo ni invertir los ingresos procedentes del comercio en los programas de recuperación, pese a que los beneficios del comercio para la conservación se han reconocido públicamente (Resolución Conf. 8.3). El comercio en condiciones adecuadas podría ser la **única** fuente importante de inversiones **nuevas** en la conservación.
7. Dadas las necesidades de desarrollo y las prioridades socioeconómicas de los países en desarrollo, los únicos recursos importantes de que disponen los programas de recuperación son los que aportan los donantes externos. Aunque los esfuerzos y el apoyo de la comunidad internacional en este contexto son valiosísimos, los Estados del área de distribución de las especies incluidas en el Apéndice I deben recibir ayuda para depender en menor medida del apoyo externo y estar en condiciones de movilizar sus propios recursos. También se ha puesto claramente de manifiesto que los fondos procedentes de las fuentes internacionales no suelen ser suficientes; que están sujetos a consideraciones geopolíticas tanto como a las necesidades de conservación; y que no se pueden usar para todas las especies, sino para unas pocas especialmente importantes. Incluso cuando se aporten sumas sustanciales para la conservación de especies carismáticas de megafauna, esos fondos rara vez permiten la potenciación de los organismos del Estado del área de distribución o la creación de una capacidad real. Cuando es evidente que la ayuda externa no puede resolver los problemas de conservación, no deben limitarse aún más las opciones de los Estados del área de distribución mediante conceptos anacrónicos, tales como el que el sostiene que el comercio sólo puede ser perjudicial.

Recomendaciones

8. Muchas Autoridades Administrativas CITES y otros organismos de conservación gubernamentales poseen un volumen importante de existencias de especies incluidas en el Apéndice I o son responsables de su mantenimiento, lo cual supone en algunos casos gastos considerables. Dichas existencias representan un capital que se necesita urgentemente para la conservación. La enmienda propuesta a la Resolución Conf. 5.10 trata de establecer la forma de que, en algunos casos excepcionales, se permita que las existencias de especies del Apéndice I sean objeto de comercio internacional con fines primor-

dialmente de conservación. En la CdP9 se sentó un precedente con la lana de la vicuña; en el presente proyecto de resolución se propone, pues, simplemente formalizar un procedimiento que ya se ha utilizado.

9. Los organismos de conservación deben poder convertir las existencias de especímenes de especies del Apéndice I en capital de conservación, siempre que se establezcan mecanismos para reinvertir los ingresos procedentes del comercio en programas de conservación bajo supervisión internacional. Algunas Partes en la CITES desean poder utilizar esta opción y esperan que la Conferencia de las Partes interprete y admi-

nistre la Convención en una forma que sea coherente con sus necesidades de conservación y que no agrave los problemas que ésta les plantea.

10. Se pide a la Conferencia de las Partes de la CITES que acuerde en principio la utilización de las existencias acumuladas con fines de conservación y que, para tal fin, establezca controles concretos para el comercio. Esto se logrará si en la CdP10 se aprueba el proyecto de enmienda a la Resolución Conf. 5.10 y se pide al Comité Permanente que, junto con la Secretaría, prepare las salvaguardias necesarias para la aplicación de la resolución en su forma enmendada.