

CITES APPENDIX III AND THE TRADE IN BIG-LEAFED MAHOGANY

By Ximena Buitrón and Teresa Mulliken

SUMMARY AND CONCLUSIONS

The CITES Appendix III-listing for *S. macrophylla* has been in effect for approximately 18 months. During this time, a number of Parties have taken steps to implement the listing, including those five known to be most heavily involved in the international trade in this species, Bolivia, Brazil, Peru, the UK and the USA.

The Governments of Bolivia, Brazil and Peru all began requiring that CITES Certificates of Origin be issued in advance of the export of *S. macrophylla* shipments within approximately four months of the entry into force of the listing. The Certificate of Origin requirement does not appear to have resulted in any disruption of other trade controls, or to have placed an undue burden on government authorities or exporters.

The Governments of several other range States are also known to have implemented the Appendix III-listing for *S. macrophylla* exports, as evidenced by the receipt of CITES Certificates of Origin in the USA: Belize, Mexico and Nicaragua. The Government of Venezuela has decided to allow Customs documents to be used as CITES Certificates of Origin, as communicated to the Secretariat. Shipments imported into the USA from Guatemala are similarly arriving with Customs certificates of origin, but apparently no CITES documentation. Additional information is required to determine if the Government of Guatemala considers these Customs documents as fulfilling CITES requirements, or if, in fact, they require exported shipments to be accompanied by CITES Certificates of Origin issued by the Management Authority.

In conjunction with the requirements of stricter European Union trade legislation, the UK Government began requiring that import permits be issued for *S. macrophylla* in November 1995, the month the listing entered into force, with CITES Certificates of Origin required to be presented at the time of import. The US Government began checking imported shipments of *S. macrophylla* for accompanying CITES Certificates of Origin approximately seven months after the listing entered into force. It would appear, however, that some shipments from range States that are issuing CITES Certificates of Origin are being accepted for import into the USA based on Customs documentation alone. Argentina, Brazil and

Peru do not require that CITES Certificates of Origin be presented for *S. macrophylla* being imported, although there are indications that this species is imported into all three countries.

The Governments of Mexico and the USA have also implemented the Appendix III-listing with regard to re-exports, both having issued CITES Certificates of Re-export for this species. The procedure for implementing CITES controls for the re-export of *S. macrophylla* from Brazil requires clarification.

The Appendix III-listing does not specifically require CITES Certificates of Origin/Re-export to be presented at the time of export, limiting its usefulness with regard to export controls. However, the Governments of Brazil and Peru have implemented domestic measures by requiring exporters to present CITES Certificates of Origin at the time of export, strengthening the role of this listing with regard to controlling trade from these countries.

The implementation of CITES Appendix III appears to have been effective with regard to trade between the key producer and consumer countries. However, the failure of several range States to implement CITES import controls for *S. macrophylla* undermines the listing's effectiveness.

The Convention does not specify what information is required to be included on CITES Certificates of Origin, nor does it indicate the required issuing authority or validity period. As a result, the Parties are free to decide on the format they wish such Certificates to take, and on the choice of government agencies allowed to issue them. In the latter case, as noted above, the Parties have advised by Resolution Conf. 9.3 that only Management Authorities should be authorized to issue such documents.

The CITES Timber Working Group (TWG) noted that guidance regarding information to be included on Certificates of Origin was lacking, and recommended minimum specific information that should be provided, including the name and where possible the logo of the Convention, the scientific name of the species, the nature and quantity of items in trade, and the country of import (Anon., 1996b). The TWG did not recommend that the name of the exporter be included, but such information would seem necessary to prevent documents from being transferred from one exporter to another without the approval of the issuing Management Authority.

The TWG also recommended that the period of validity for CITES Certificates of Origin be set at 12 months, consistent with other TWG recommendations that the validity of CITES export permits be extended to 12 months under specific conditions (Anon., 1996b). It

should be noted, however, that those range States for which Appendix III implementation was examined during this study established six-month validity periods for CITES Certificates of Origin, and that there is no indication that this has been problematic.

Given that *S. macrophylla* is one of only a few timber species traded in large volumes for which CITES trade controls have been introduced, it seems likely that some Customs and other inspectors charged with monitoring timber imports may be unfamiliar with CITES requirements. This reduces their ability to implement Appendix III. Implementation of the listing may be hindered further by the use of a variety of 'certificates of origin' for Customs controls on timber, which may be confused with CITES Certificates of Origin. Such confusion is likely to be exacerbated by the decision of at least one Party, Venezuela, to adopt the use of Customs certificates for the purpose of implementing Appendix III for *S. macrophylla*. This decision was apparently taken despite the recommendation of Resolution Conf. 9.3 calling for CITES Certificates of Origin/Re-export to be issued by CITES Management Authorities.

A review of documentation accompanying *S. macrophylla* shipments accepted by US inspectors upon import indicates that some Customs certificates of origin have been accepted as CITES Certificates of Origin, even from countries where other CITES documents are in use. Acceptance of these documents is contrary to Resolution Conf. 9.3 which recommends that documents issued other than by CITES Management Authorities be refused. It seems likely that this is resulting in part from confusion regarding what constitutes a valid CITES Certificate of Origin. It is likely that such confusion extends to inspection staff in other countries.

Units of measurement used to document timber are variable, making it difficult for some inspectors to verify the volume of timber covered by export documentation. This problem was noted by the Timber Working Group in the larger context of reporting on the trade in timber species, and recommendations made regarding the terms and units of measurement to be used for reporting on timber in trade (Anon., 1996b). In addition, the expression of numeric values in some *S. macrophylla* range States is different to that used in importing countries: for example, the number "3,000 t" would be interpreted as three tonnes in Brazil, while in the UK or the USA, it would be interpreted as three thousand tonnes. This may confuse both the assessment of *S. macrophylla* volumes covered by CITES Certificates of Origin and the compilation of resulting trade data. Such a problem has already been identified with regard to a shipment entering the UK.

The breadth of the Appendix III–listing for *S. macrophylla* was discussed by the TWG, with the question raised as to whether it was necessary to include all natural populations of a species in Appendix III in order to assist a Party in implementing trade controls. The TWG responded by drawing the Parties' attention to Resolution Conf. 9.25, and suggesting that it be amended to recommend that consideration be given to listing only those geographically separate populations of a species for which an Appendix III–listing would best achieve the aims of the Convention, particularly with regard to the conservation of the species in the country requesting that the species be included in Appendix III (Anon., 1996b).

The impact of the listing on Costa Rica's implementation of its own trade controls was not examined during this study. However, the listing is known to have improved monitoring of exports from the range States of Bolivia, Brazil and Peru, and imports into the UK and the USA. Implementation of the listing by other Parties is almost certain to have had the same effect.

CITES annual report data are not yet available to allow comparison of reported exports and imports and Customs data are of insufficient detail to allow such a comparison. As a result, it is too early to assess whether or not a significant proportion of timber in trade is taking place outside Appendix III controls. It was reported to the TWG in September 1996 that available information indicated that the volumes of *S. macrophylla* in international trade had remained largely unaffected by the Appendix III–listing (Anon., 1996b).

EL APÉNDICE III DE CITES Y EL COMERCIO DE LA CAOBA (*Swietenia macrophylla*)

XIMENA BUITRÓN Y TERESA MULLIKEN

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El Apéndice III de CITES para *S. macrophylla* ha estado en vigencia por aproximadamente 18 meses. Durante este tiempo, un número de Partes han tomado medidas para aplicar el Apéndice, incluyendo aquellos países reconocidos como los más involucrados en el comercio internacional de esta especie: Bolivia, Brasil, Perú, Estados Unidos y Reino Unido.

Los Gobiernos de Bolivia, Brasil y Perú empezaron a solicitar que los Certificados de Origen de CITES sean emitidos antes de la exportación de los cargamentos de *S. macrophylla*, aproximadamente a los cuatro meses de entrada en vigencia el Apéndice III. El requisito del Certificado de Origen no parece haber ocasionado ninguna interrupción en los otros controles de comercio, o representar una carga inapropiada para las autoridades del gobierno o para los exportadores.

También se conoce que los gobiernos de algunos otros países del área de distribución de la caoba tales como Belice, México y Nicaragua, han aplicado el Apéndice III para las exportaciones de *S. macrophylla*, como lo evidencia el recibo de los Certificados de Origen CITES en los EEUU. El Gobierno de Venezuela ha decidido permitir el uso de los documentos de aduanas como Certificados de Origen CITES, como lo ha comunicado al Secretariado. Los embarques importados por los EEUU desde Guatemala también están llegando con certificados de origen de aduanas, pero aparentemente, sin la documentación de CITES. Se requiere información adicional para determinar si el gobierno de Guatemala considera que estos documentos de aduanas cumplen los requisitos de CITES, o si, en realidad, requieren que los embarques exportados estén acompañados por los Certificados de Origen CITES emitidos por la Autoridad Administrativa.

Conjuntamente con los requisitos más estrictos de la legislación de comercio de la Comunidad Europea, el Gobierno del Reino Unido comenzó, en noviembre de 1995, a solicitar la emisión de permisos de importación para *S. macrophylla*, el mes en que el Apéndice III entró en vigencia, requiriendo que los Certificados de Origen CITES sean presentados al momento de la importación. El Gobierno de los EEUU comenzó a verificar que los cargamentos importados de *S.*

macrophylla estén acompañados por los Certificados de Origen CITES aproximadamente siete meses después que el Apéndice III entró en vigencia. Parecería, sin embargo, que algunos cargamentos de los Estados del área de distribución de la caoba, que emiten Certificados de Origen CITES, son aceptados para la importación a los EEUU, basados únicamente en documentación de aduanas. Argentina, Brasil y Perú no solicitan la presentación de los Certificados de Origen CITES para las importaciones de *S. macrophylla*, aunque existen indicaciones de que esta especie es importada por los tres países.

Los gobiernos de México y de los EEUU también han aplicado el Apéndice III en relación a las re-exportaciones, los dos han emitido Certificados de Re-exportación CITES para esta especie. El procedimiento para la aplicación de controles CITES para la re-exportación de *S. macrophylla* desde Brasil requiere aclaración.

El Apéndice III no requiere específicamente que los Certificados de Origen/Re-exportación CITES sean presentados al momento de la exportación, limitando su utilidad en relación a los controles de exportación. Sin embargo, los gobiernos de Brasil y Perú han aplicado medidas domésticas al solicitar que los exportadores presenten los Certificados de Origen de CITES al momento de la exportación, fortaleciendo el funcionamiento de este Apéndice en cuanto al control de comercio en estos países.

La aplicación del Apéndice III de CITES parece haber sido eficaz con respecto al comercio entre los productores claves y los países consumidores. Sin embargo, el fracaso de muchos de estos países en aplicar los controles de importación CITES para *S. macrophylla* debilita la eficacia del Apéndice.

La Convención no especifica qué información debe incluirse en los Certificados de Origen CITES, ni indica la autoridad requerida para la emisión o el período de validez. Como resultado, las Partes son libres de decidir el formato que desean que tengan estos Certificados, y también de decidir las agencias del gobierno designadas para emitirlos. En el segundo caso, como se notó anteriormente, las Partes han aconsejado a través de la Resolución 9.3 de la Novena Conferencia de las Partes de CITES que sólo las Autoridades Administrativas deberían estar autorizadas a emitir estos documentos.

El Grupo de Trabajo sobre Especies Maderables de CITES, GTEM (TWG- Timber Working Group) señaló que faltaba una guía en relación a la información que debe incluirse en los Certificados de Origen y recomendó la mínima información específica que debería proporcionarse, incluyendo el nombre y el logotipo de la Convención

donde sea posible, el nombre científico de la especie, la naturaleza y cantidad de productos en comercio y el país importador (Anon., 1996b). El GTEM no recomendó que el nombre del exportador sea incluido, pero tal información parecería necesaria para impedir la transferencia de documentos de un exportador a otro sin la aprobación de la Autoridad Administrativa emisora.

El GTEM también recomendó que el período de validez para los Certificados de Origen CITES sea fijado a 12 meses, de acuerdo con otras recomendaciones del GTEM en relación a que el período de validez de los permisos de exportación CITES sea extendido hasta 12 meses bajo condiciones específicas (Anon., 1996b). Debería destacarse, sin embargo, que aquellos estados del área de distribución de la caoba (range States) para los que la aplicación del Apéndice III fue examinada durante este estudio, establecieron períodos de validez de seis meses para los Certificados de Origen CITES y no hay indicaciones de que esto haya sido problemático.

Dado que *S. macrophylla* es una de sólo unas pocas especies maderables comercializadas en grandes volúmenes para las cuales los controles CITES de comercio han sido introducidos, parece que algunas aduanas y otros inspectores encargados del monitoreo de las importaciones de madera no están familiarizados con los requisitos de CITES. Este hecho reduce su habilidad de aplicar el Apéndice III. La aplicación del Apéndice III puede ser aún más obstaculizada, por el uso de una variedad de "certificados de origen" para controles de aduanas en relación a especies maderables, que pueden ser confundidos con los Certificados de Origen CITES. Tal confusión, probablemente será exacerbada por la decisión de al menos una Parte, Venezuela, de adoptar el uso de certificados de aduanas con el fin de aplicar el Apéndice III para *S. macrophylla*. Esta decisión fue, aparentemente, tomada independientemente de la recomendación de la Resolución 9.3 de la Novena Conferencia de las Partes solicitando que los Certificados de Origen/Re-exportación CITES sean emitidos por las Autoridades Administrativas CITES.

La revisión de la documentación que acompaña los cargamentos de *S. macrophylla* aceptados por los inspectores estadounidenses en la importación, indica que algunos certificados de origen de las aduanas han sido aceptados como Certificados de Origen CITES, aún de los países donde otros documentos de CITES están en uso. La aceptación de estos documentos está en contra de la Resolución 9.3 de la Novena Conferencia de las Partes, la cual recomienda que los documentos emitidos por otras autoridades que no sean las Autoridades Administrativas CITES sean rechazados. Probablemente, esto resulta, en parte, por la confusión con respecto a lo que constituye un Certificado de Origen CITES válido. Es probable

también, que tal confusión se extienda al personal de inspección en otros países.

Las unidades de medida que se usan para documentar la madera no son uniformes, dificultando a algunos inspectores verificar el volumen de madera reportado por la documentación de exportación. Este problema fue señalado por el GTEM en el contexto más amplio de la información sobre el comercio en especies maderables y las recomendaciones realizadas en relación a los términos y unidades de medida a usarse para la información en el comercio de madera (Anon., 1996b). Además, la expresión de los valores numéricos en algunos Estados del área de distribución de *S. macrophylla* es diferente de aquella utilizada en los países importadores: por ejemplo, el número "3,000 t" sería interpretado como tres toneladas en Brasil, mientras que en el Reino Unido o los EEUU, sería interpretado como tres mil toneladas. Esto puede confundir a ambos en el avalúo de los volúmenes de *S. macrophylla* comprendido en los Certificados de Origen CITES y en la compilación de los datos resultantes del comercio. Tal problema ya ha sido identificado con respecto a un embarque que entró al Reino Unido.

La envergadura del Apéndice III para *S. macrophylla* fue discutida por el GTEM, planteándose si era o no necesario incluir todas las poblaciones naturales de una especie en el Apéndice III con el fin de ayudar a un país en la aplicación de los controles de comercio. El GTEM determinó recomendar a las Partes poner atención a la Resolución 9.25 de la Novena Conferencia de las Partes y sugirió que ésta sea enmendada para recomendar que se considere incluir solamente aquellas poblaciones de especies separadas geográficamente para las cuales un listado en el Apéndice III sería la mejor forma de alcanzar los fines de la Convención, particularmente con respecto a la conservación de la especie en el país que solicita que la especie sea incluida en el Apéndice III (Anon., 1996b).

El impacto del Apéndice III en la aplicación de Costa Rica, sobre sus propios controles de comercio no fue examinado durante este estudio. Sin embargo, se reconoce que el Apéndice III ha mejorado el monitoreo de las exportaciones de los países productores como Bolivia, Brasil y Perú y de las importaciones de los EEUU y el Reino Unido. La aplicación del Apéndice III por parte de otros países ciertamente tendría casi el mismo efecto.

Los datos de los informes anuales de CITES todavía no están disponibles para permitir la comparación de las exportaciones e importaciones reportadas, y los datos de las aduanas no tienen el detalle suficiente para permitir tal comparación. Como resultado, es demasiado temprano para analizar si una proporción significativa del comercio de madera está ocurriendo fuera de los controles del

Apéndice III. En septiembre de 1996, se comunicó al GTEM que la información disponible indicaba que los volúmenes de *S. macrophylla* en el comercio internacional no habían resultado muy afectados por el Apéndice III (Anon., 1996b).