

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



Decimoséptima reunión de la Conferencia de las Partes
Johannesburgo (Sudáfrica), 24 de septiembre – 5 de octubre de 2016

Cuestiones específicas sobre las especies

Elefantes (Elephantidae spp.)

CIERRE DE LOS MERCADOS NACIONALES PARA EL MARFIL DE ELEFANTE

1. El presente documento ha sido presentado por Angola, Burkina Faso, República centroafricana, Chad, Côte d'Ivoire, Etiopía, Gabon, Kenya, Níger y Senegal*.
2. La matanza ilegal de elefantes y el comercio de su marfil es un problema grave en muchas partes de África. Esto pone en peligro la supervivencia de muchas poblaciones tanto de elefantes de la sabana como del bosque, incluso las poblaciones que previamente se pensaba que estaban seguras, y menoscaba la integridad ecológica de los ecosistemas forestales y de las sabanas del continente.
3. Esta matanza ilegal y el comercio ilegal de marfil de elefante perjudica el desarrollo económico sostenible de comunidades locales así como los Estados del área de distribución de elefantes en general.
4. La caza furtiva de elefantes y el tráfico de marfil están dirigidos por redes criminales internacionales y carteles, lo que promueve y se alimenta de la corrupción, socava el estado de derecho y la seguridad y, en algunos casos, facilita fondos a las personas asociadas con milicias ilegales y actividades terroristas.
5. La caza furtiva de elefantes y el tráfico de marfil atentan contra la seguridad y los medios de subsistencia de las comunidades locales, especialmente de las comunidades remotas y vulnerables dentro del área de distribución del elefante en África, y es un riesgo en particular para las vidas y familias de aquellos encargados de la protección del elefante y otras especies silvestres.
6. Es probable que las ventas legales de marfil, incluso dentro de los mercados nacionales, aumenten el riesgo para las poblaciones de elefantes y las comunidades locales, dado que los mercados nacionales de marfil, ya sea en países del área de distribución, de tránsito o consumidores, crean una importante oportunidad para el blanqueo de marfil ilegal bajo la apariencia de legalidad.
7. El Plan de acción para el elefante africano es un acuerdo entre todos los Estados del área de distribución del elefante africano, aprobado por todos los Estados del área de distribución del elefante africano en la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes (CoP15); establece una gama acordada de objetivos prioritarios y medidas que si se aplican en toda el área de distribución de los elefantes africanos, contribuirían enormemente a enfrentar la crisis actual de la caza furtiva de elefantes.
8. La existencia y acumulación de reservas de marfil es costoso de asegurar y mantener, desvían escasos recursos de la primera línea de conservación, protección de elefantes y la aplicación de la ley sobre la fauna y flora silvestres, y el marfil puede entrar en la cadena de comercio ilegal, impulsar la especulación y estimular la caza furtiva y el tráfico.

* Las denominaciones geográficas empleadas en este documento no implican juicio alguno por parte de la Secretaría CITES (o del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La responsabilidad sobre el contenido del documento incumbe exclusivamente a su autor.

9. La visión del mundo sobre el comercio de marfil, en países del área de distribución, tránsito y consumidores ha cambiado drásticamente desde la CoP16, y hoy en día los socios estatales y no estatales están trabajando de consuno para poner término a la caza furtiva de elefantes y al tráfico de su marfil.
10. El 14 de febrero de 2014, los presidentes de Botswana, Gabon, Chad y Tanzania y el Ministro de Asuntos Extranjeros de Etiopia lanzaron la Iniciativa para la protección del elefante (EPI), una iniciativa creciente encabezada por África con más de 10 países miembros, que pide, entre otras, el cierre de los mercados nacionales de marfil y apoyo para la aplicación del Plan de acción para el elefante africano. En enero de 2016, el Comité Permanente acogió con satisfacción la EPI en su sexagésima sexta reunión.
11. El 25 de septiembre, el Presidente Barack Obama de los Estados Unidos y el Presidente Xi Jinping de la República Popular de China (RPC) hicieron una declaración sobre sus compromisos conjuntos para combatir el tráfico de especies silvestres¹, como el compromiso de ambos países de “establecer la prohibición casi absoluta de importación y exportación de marfil, incluyendo restricciones considerables y oportunas sobre la importación de marfil como trofeos de caza y tomar medidas importantes y oportunas para poner fin al intercambio comercial interno de marfil”.
12. El 30 de julio de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por consenso la primera resolución en su historia sobre el tráfico de fauna y flora silvestres (UNGAA/69/L.80, “Lucha contra el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres”)².
13. El 25 de septiembre de 2015, la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible para el programa de desarrollo posterior a 2015 (convocada como una reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas) adoptó los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que representan el compromiso acordado de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas. Entre muchos temas importantes, los ODS abordan de manera específica el comercio ilícito de fauna y flora silvestres en el objetivo 15.7 del Objetivo 15³, que establece: *Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de fauna y flora y abordar la demanda y la oferta ilegales de productos silvestres*. El párrafo 9 incluye una Visión de un mundo “...donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza y se protejan la flora y fauna silvestres y otras especies de seres vivos.” Este es el espíritu que apoya este proyecto de resolución.
14. El 13 de enero de 2016, el Jefe Ejecutivo de la RAE de Hong Kong anunció en su discurso sobre política de 2016 que Hong Kong tomaría medidas “*lo antes posible para prohibir la importación y exportación de trofeos de caza de elefantes y explorar de manera activa otras medidas apropiadas para más prohibiciones de importación y exportación de marfil y reducir gradualmente el comercio local de marfil*.”⁴
15. El 26 de febrero de 2016, la UE adoptó un Plan de acción contra el tráfico de especies silvestres, que busca, entre otras, cerrar en gran medida el mercado interno de la UE (excepto para antigüedades) y prohibió la exportación de marfil bruto preconvención⁵.
16. La Conferencia de las Partes de la CITES y el Comité Permanente han observado el acentuado y aún presente nivel de la amenaza que pesa sobre el elefante africano, el hecho de que los niveles de la población en todas las regiones de África continúan disminuyendo debido a la matanza ilegal y que se han tomado cada vez más medidas para tratar el comercio ilegal, en particular en la CoP16 y en la 65ª y 66ª reuniones del Comité Permanente. Las medidas incluyen, entre otras, Resoluciones (Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16), Resolución Conf. 16.9 y sus precursores) y Decisiones (Decisión 14.78 (Rev. CoP16), Decisiones 16.78-16.83 y sus precursores); y recomendaciones por el Comité Permanente.
17. Desde la CoP16, varios importantes actos políticos han añadido otras medidas para combatir el tráfico de fauna y flora silvestres, elevar el perfil del comercio ilegal de especies silvestres y conseguir apoyo político de alto nivel para combatir el tráfico de fauna y flora silvestres. Entre estos actos y medidas se incluyen: la Orden Ejecutiva sobre la Lucha contra el Tráfico de Especies Silvestres del Presidente Obama de los EE.UU. (y la Estrategia y plan de aplicación nacional relacionados), eventos del Día Mundial de la Vida

¹ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>

² <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/69/L.80>. Available in 6 languages

³ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=E and <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>

⁴ <http://www.scmp.com/news/hong-kong/law-crime/article/1900623/hong-kong-chief-executive-vows-kick-start-legal-process-ban>

⁵ See Communication on the EU Action Plan against Wildlife Trafficking, adopted on 26 February 2016 and available at: http://ec.europa.eu/environment/cites/trafficking_en.htm

Silvestre centrados en la concienciación acerca de las amenazas que plantea el tráfico de fauna y flora silvestres, las Cumbres del Elefante Africano (Botswana, diciembre de 2013 y marzo de 2015), la * Las denominaciones geográficas empleadas en este documento no implican juicio alguno por parte de la Secretaría CITES (o del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La responsabilidad sobre el contenido del documento incumbe exclusivamente a su autor. CoP17 Doc. 27 – p. 2 Conferencia de Londres sobre el comercio ilegal de especies de fauna y flora silvestres (2014) y la Conferencia de Kasane sobre el comercio ilegal de especies de fauna y flora silvestres (marzo de 2015). Todos estos eventos y medidas son de suma importancia pero sus compromisos y recomendaciones no van a tratar plenamente la crisis a la que se enfrenta el elefante africano mientras continúe el mercado nacional legal de marfil, en particular pero no exclusivamente en Estados consumidores.

18. Muchos Estados del área de distribución han instado a los Estados de tránsito y consumidores a que presten asistencia a los esfuerzos para proteger las poblaciones de elefantes, cerrando sus mercados legales de marfil a nivel nacional. El 4 de noviembre de 2015, representantes de 25 Estados del área de distribución del elefante africano aprobaron la Declaración de Cotonou en la que, entre otras cosas, afirmaron que el Plan de acción para el elefante africano, acordado por todos los Estados del área de distribución y aprobado por la Conferencia de las Partes en la CITES, puede aplicarse de manera eficaz solo si no existe un comercio de marfil, y acordaron apoyar todas las propuestas y acciones de nivel internacional y nacional para cerrar los mercados nacionales de marfil en todo el mundo.
19. Existe un precedente actualmente vigente con respecto al antílope tibetano. En la Resolución Conf. 11.8 (Rev. CoP 13), la Conferencia de las Partes *“RECOMIENDA que: a) todas las Partes y no Partes, especialmente los Estados consumidores y del área de distribución, promulguen legislación amplia y apliquen controles de observancia exhaustivos, con carácter urgente, con el objetivo de erradicar el intercambio comercial de partes y derivados de antílope tibetano, especialmente de shahtoosh, a fin de reducir de manera tangible el comercio ilícito de productos de antílope tibetano ”*.
20. Muchos Estados del área de distribución y consumidores ya han anunciado que han adoptado, están adoptando o tienen previsto adoptar medidas legislativas y reglamentarias para cerrar sus mercados nacionales de marfil.

Recomendación

21. Se propone que la Conferencia de las Partes adopte el proyecto de Resolución en el Anexo.

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA

- A. La Secretaría observa que los problemas planteados en el documento CoP17 Doc. 57.2 coinciden con los tratados en el documento CoP17 Doc. 27 en la sección “Mercados nacionales de marfil”. El proyecto de resolución en el Anexo del presente documento también coincide en gran medida con las revisiones de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16) propuestas en el documento CoP17 Doc. 27. La Secretaría opina que sería mejor que estos problemas se debatieran en conjunto en la presente reunión.
- B. La Secretaría considera que todas las disposiciones existentes o nuevas relacionadas con los mercados nacionales de marfil de elefante se consolidan mejor en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16), que está totalmente dedicada al comercio de especímenes de elefantes. Por lo tanto recomienda que se explore la posibilidad de enmendar la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16) en lugar de tratar de desarrollar una resolución por separado sobre el cierre de los mercados nacionales de marfil de elefante. Este enfoque parece más coherente y práctico, y también se trata en el documento CoP17 Doc. 27.
- C. Varias secciones del preámbulo en el proyecto de resolución son idénticas o casi idénticas al texto propuesto en el Anexo 1 del documento CoP17 Doc. 27, y podrían consolidarse si se mantienen. La Secretaría señala además que el primer RECORDANDO en el preámbulo propuesto se refiere a las decisiones que el Comité Permanente propone suprimir en la presente reunión (véase el documento CoP17 Doc. 57.1).

- D. Si se integra la parte operativa del proyecto de resolución en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16), parecería que el segundo, tercer y cuarto párrafos serían en gran parte redundantes. Esto es porque la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16) ya contiene disposiciones relativas a: apoyo urgente para el Plan de acción para el elefante africano; presentación de informes al Comité permanente y a la Conferencia de las Partes (a través de la Secretaría en lugar de dirigidos a las Partes); y llamamientos para recaudar fondos con el fin de aplicar las recomendaciones en la resolución.
- E. La Secretaría señala que recomendar el cierre de los mercados nacionales legales para el comercio nacional de especímenes legales de especies incluidas en la CITES, es un tema complejo y delicado, dado que el Artículo I de la Convención define “comercio” como la exportación, reexportación, importación o introducción procedente del mar.
- F. Quizás las Partes deseen referirse al Artículo 3 del Convenio sobre la Diversidad Biológica y al Principio 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, según la cual los “Estados tienen, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la responsabilidad de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.”
- G. La Secretaría señala que en raras ocasiones las Partes han tratado los mercados nacionales cuando había un vínculo suficientemente claro entre el comercio ilegal nacional e internacional, menoscabando el cumplimiento de la Convención. En estos casos, las Partes han acordado regular y controlar de manera más efectiva los mercados nacionales, en lugar de recomendar su cierre completo. En lo que respecta al comercio de marfil de elefante, este enfoque se refleja en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16), que insta a “las Partes en cuya jurisdicción haya una industria de talla de marfil, un comercio nacional de marfil legal, un mercado no regulado o un comercio ilegal de marfil, o en las que haya existencias de marfil, y a las Partes que puedan ser designadas como países importadores de marfil” [...] a “regular el comercio interno de marfil en bruto y trabajado”, y tomar una serie de medidas reglamentarias adicionales.
- H. La Secretaría también señala a la atención de las Partes el documento CoP17 Doc. 24 sobre el Proceso de los Planes de acción nacionales para el marfil, que se está utilizando para fortalecer las medidas nacionales para combatir el comercio ilegal de marfil de elefante, incluso en relación con los mercados nacionales de marfil.
- I. La Secretaría desea además señalar que las Partes deberían velar por que la posesión ilegal de especímenes comercializados se penalice con arreglo a la legislación nacional de conformidad con el Artículo VIII de la Convención y que la legislación nacional aborde cuestiones como la posesión nacional de especímenes que han sido obtenidos de manera ilegal.
- J. A tenor de estas consideraciones, la Secretaría opina que recomendar a las Partes que cierren sus mercados nacionales para el intercambio comercial de marfil en bruto o trabajado puede ir más allá del alcance de la Convención. Como alternativa, se podría invitar a las Partes a que consideren cerrar sus mercados nacionales. En este contexto, la Secretaría también recuerda a las Partes que tienen el derecho a tomar medidas nacionales más estrictas con arreglo al Artículo XIV de la Convención y la Conferencia de las Partes tal vez también desee tomar nota de que las Partes podrían tomar dichas medidas.
- K. Si las Partes desean regular los mercados nacionales para las especies incluidas en la CITES de esta forma, tienen que considerar cambiar el texto de la Convención y en particular la definición de comercio.

PROYECTO DE RESEOLUCIÓN:
CIERRE DE LOS MERCADOS NACIONALES PARA EL MARFIL DE ELEFANTE

RECONOCIENDO que la matanza ilegal de elefantes y el comercio de su marfil es un problema importante en gran parte de África, amenaza la supervivencia de muchas poblaciones de elefantes tanto de las sabanas como de los bosques, incluidos aquellos que antes se consideraba que estaban a salvo, y socava la integridad ecológica de los ecosistemas forestales y de las sabanas del continente;

TAMBIÉN RECONOCIENDO que la matanza ilegal de elefantes y el comercio ilícito de marfil de elefante: perjudica el desarrollo económico sostenible de las comunidades así como de los estados del área de distribución en general; atentan contra la seguridad de comunidades remotas y vulnerables dentro del área de distribución del elefante en África; y es un grave riesgo para las vidas y familias de aquellos encargados de la protección del elefante y otras especies silvestres;

PREOCUPADA por que la epidemia de caza furtiva de elefantes en la mayoría de los Estados del área de distribución de elefantes y el tráfico de marfil se ve facilitada por redes criminales internacionales y carteles, promueve y se alimenta de la corrupción, socava el estado de derecho y la seguridad y, en algunos casos, facilita fondos a las personas asociadas con milicias ilegales y actividades terroristas;

CONSIDERANDO que cualquier suministro de marfil, incluido aquel de mercados nacionales legales, aumenta intrínsecamente el riesgo para las poblaciones de elefantes y las comunidades locales debido a que crea oportunidades para el blanqueo de marfil ilegal bajo la apariencia de legalidad;

ACOGIENDO CON SATISFACCIÓN los compromisos conjuntos declarados en septiembre de 2015 por el Presidente Barak Obama de los Estados Unidos y el Presidente Xi Jinping de China de combatir el tráfico ilegal de especies silvestres, incluido el compromiso de ambos países de “promulgar prohibiciones casi completas de la importación y exportación de marfil incluidas restricciones importantes y oportunas de la importación de marfil como trofeo de caza, y de tomar medidas importantes y oportunas para detener el intercambio comercial nacional de marfil”, así como el anuncio en enero de 2016 del Jefe del Ejecutivo de Hong Kong SAR de “explorar activamente ... medidas apropiadas, tales como la promulgación de leyes para prohibir más estrictamente la importación y exportación de marfil y eliminar gradualmente el comercio local de marfil.”;

ACOGIENDO CON SATISFACCIÓN ADEMÁS la adopción por la UE el 26 de febrero de 2016 de un Plan de acción contra el tráfico de especies silvestres, que busca, entre otras, limitar el comercio de marfil en la UE a “solamente artículos de marfil antiguos” y “suspender la exportación de marfil bruto preconvenido”;

ACOGIENDO CON SATISFACCIÓN TAMBIÉN la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 30 de julio de 2015, por consenso, de su primera resolución sobre el tráfico de fauna y flora silvestres (UNGA A/69/L.80, “Lucha contra el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres”);

ACOGIENDO CON SATISFACCIÓN ADEMÁS la aprobación de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el 25 de septiembre de 2015, por la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible para la agenda para el desarrollo posterior a 2015, (convocada como una reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas) que se ocupan específicamente del comercio ilegal de especies silvestres en la meta 15.7 del Objetivo 15, que reza: *Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar tanto la demanda como la oferta de productos ilegales de flora y fauna silvestres*;

RECORDANDO las Resoluciones (Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16), Resolución Conf. 16.9 y sus precursores) y las Decisiones (Decisión 14.78 (Rev. CoP16), Decisiones 16.78-16.83 y sus precursores) de la Conferencia de las Partes, que tratan la caza furtiva de elefantes y el tráfico de su marfil;

RECORDANDO que la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16) requiere que las Partes tomen una serie de medidas para regular los mercados nacionales de marfil, pero RECONOCIENDO sin embargo que las medidas en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16) que están relacionadas con la regulación de los

mercados nacionales de marfil son insuficientes en vista de los niveles actuales de caza furtiva, tráfico y participación de la delincuencia organizada internacional en el tráfico de marfil;

ACOGIENDO CON SATISFACCIÓN la Iniciativa para la protección del elefante lanzada el 14 de febrero de 2014 por los presidentes de Botswana, Gabón, Chad y Tanzania y el Ministro de Asuntos Extranjeros de Etiopia como una iniciativa creciente encabezada por África (con más de 10 países miembros) que pide, entre otras, el cierre de los mercados internos de marfil y apoyo para la aplicación del Plan de acción para el elefante africano.

ACOGIENDO CON SATISFACCIÓN la Declaración de Cotonou de la Coalición del Elefante Africano en la que los representantes de 25 Estados del área de distribución del elefante africano acordaron, entre otras, “apoyar todas las propuestas y acciones de nivel internacional y nacional para cerrar los mercados nacionales de marfil en todo el mundo”;

RECONOCIENDO que muchos Estados del área de distribución han instado a los Estados de tránsito y consumidores a que presten asistencia a los esfuerzos para proteger las poblaciones de elefantes, cerrando sus mercados legales de marfil a nivel nacional; y

RECONOCIENDO ADEMÁS que muchos Estados del área de distribución y consumidores ya han anunciado que han adoptado, están adoptando o tienen previsto adoptar medidas legislativas y reglamentarias para cerrar sus mercados nacionales de marfil.

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCION

RECOMIENDA que todas las Partes y no Partes, en particular aquellas en cuya jurisdicción existe un comercio nacional legal para el marfil, o cualquier otro comercio de marfil, adopten todas las medidas legislativas, reglamentarias y de aplicación de la ley necesarias para cerrar sus mercados nacionales de intercambio comercial de marfil en bruto y trabajado;

INSTA a todas las Partes, no Partes, ONG, OIG, ciudadanos privados y al sector privado que brinden tanto financiación inmediata como a largo plazo para enfrentar la crisis de los elefantes a través de la aplicación plena y oportuna del Plan de acción para el elefante africano;

ENCOMIENDA a las Partes que informen a la Secretaría sobre el estado de la legalidad de sus mercados nacionales de marfil y sus esfuerzos para aplicar la Resolución y que informen los avances en las próximas reuniones del Comité Permanente y de la Conferencia de las Partes; y

EXHORTA a todos los gobiernos, organismos donantes, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales que brinden conocimientos técnicos y financiación a las Partes que requieran asistencia para aplicar la Resolución.

Nota: las secciones aplicables de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16), bajo “En lo que respecta al comercio de especímenes de elefante”, deben enmendarse en consecuencia.