

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



Decimonovena reunión de la Conferencia de las Partes
Ciudad de Panamá (Panamá), 14 – 25 de noviembre de 2022

Cuestiones específicas sobre las especies

Elefantes (*Elephantidae* spp.)

Comercio de elefante africanos vivos

ACLARACIÓN DEL MARCO: PROPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA

1. El presente documento ha sido presentado por la Unión Europea y sus Estados miembros*.

Antecedentes

2. En la AC31, el Comité de Fauna acordó remitir al Comité Permanente algunos hechos que eran motivo de preocupación para que proporcionara asesoramiento y formulara más recomendaciones. Los motivos de preocupación eran dos:
 - 1) la interpretación de Namibia de sus exportaciones de elefantes africanos vivos (*Loxodonta africana*) a Estados que no son del área de distribución, recogida en el párrafo 7 del documento AC31 Doc. 18.1, Adenda 1; y
 - 2) las reservas formuladas por Zimbabwe tras los cambios en la Resolución Conf. 11.20 (Rev. CoP18), sobre *Definición de la expresión “destinatarios apropiados y aceptables”*, aprobados en la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes, y la exportación de elefantes vivos que tuvo lugar en 2019, como se recoge en el párrafo 9 del documento AC31 Doc. 18.1, Adenda 1, tomando nota de las discrepancias entre el documento AC31 Doc. 18.2 y la respuesta proporcionada por Zimbabwe en el Anexo 3 del documento AC31 Doc. 18.1.

En la SC74 tuvo lugar un primer debate a fondo sobre estas cuestiones relacionadas con los elefantes africanos.

3. La primera cuestión se relaciona con la aplicación de la Res. Conf. 11.20 (Rev. CoP18) sobre *Definición de la expresión “destinatarios apropiados y aceptables”* ([SC74 Doc. 50](#)) (párrafo 5 a 9 y la recomendación 17.b). De conformidad con la Decisión 18.153, se solicitó a las Partes que tienen poblaciones de elefante africano incluidas en el Apéndice II y que hayan exportado elefantes africanos capturados en el medio silvestre a Estados que no son del área de distribución del elefante africano que presenten información sobre su aplicación de esta Resolución. La segunda cuestión se relaciona con las comunicaciones presentadas por Botswana, la República Democrática del Congo, Eswatini, Namibia, Sudáfrica, la República Unida de Tanzania, Zambia y Zimbabwe en relación con sus reservas respecto de la “actualización de las referencias a las Resoluciones mencionadas en la anotación 2 sobre las poblaciones de *Loxodonta africana* en Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe”. En el documento [SC74 Doc. 86](#), la Secretaría proporcionó información sobre su práctica de actualizar las referencias a las Resoluciones con el fin de reflejar el hecho

* 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.

de que la Conferencia de las Partes ha revisado las Resoluciones en cuestión, lo que significa que las versiones anteriores son obsoletas.

4. Esta práctica de revisar la publicación de las Resoluciones después de cada Conferencia de las Partes se encomienda en la Res. Conf. 4.6 (Rev. CoP18), y la Secretaría la ha seguido con diligencia. Ahora bien, esta práctica se convirtió en objeto de controversia tras la aprobación por la CoP18 de cambios a la referencia a la Res. Conf. 11.20 sobre *Definición de la expresión “destinatarios apropiados y aceptables”* que está incluida en la anotación sobre el elefante africano. Esta anotación 2 es actualmente la única anotación que contiene referencias a resoluciones: la Res. Conf. 11.20 (Rev. CoP18) y la Res. Conf. 10.10 (Rev. CoP18). Los cambios aprobados en la CoP18 tenían el efecto de cambiar las obligaciones contenidas en el texto jurídicamente vinculante de los Apéndices, sin dar la posibilidad a las Partes de formular reservas ya que podrían hacerlo para proponer enmiendas a los Apéndices en virtud del Artículo XV.
5. La Unión Europea y sus Estados miembros han reflexionado sobre los diferentes elementos planteados en la SC74 en Lyon (véanse las actas resumidas y el proyecto de acta resumida correspondientes) y plantean algunas ideas para seguir deliberando sobre este documento. Si bien está claro que parte del debate se refiere exclusivamente a los elefantes africanos, otra parte del debate va más allá de esta especie en particular y debería tener un carácter más general. Las dos cuestiones pueden analizarse en paralelo; sin embargo, sería necesario tener claridad y una comprensión común sobre las cuestiones jurídicas subyacentes antes de acordar cuestiones específicas relacionadas con el comercio de elefantes vivos, como los cambios en las anotaciones. En este documento se presentan las cuestiones con un enfoque progresivo. En primer lugar, se aborda la necesidad de aclarar y llegar a un acuerdo sobre los efectos de las reservas a las anotaciones y el procedimiento aplicable a la modificación de las Resoluciones a las que se hace referencia en las anotaciones. En segundo lugar, se analizan las cuestiones específicas relacionadas con el comercio de elefantes vivos: el establecimiento de condiciones claras sobre cómo puede darse el comercio de elefantes vivos en el marco de la Res. Conf. 10.10 (Rev. CoP18) y una posible revisión de la anotación 2 sobre elefantes africanos.

Reservas a las anotaciones

6. Las preguntas sobre la comunicación de varios Estados del área de distribución de elefantes africanos respecto de la actualización de la referencia a la Resolución que figura en la anotación 2 ha traído a la luz una cuestión más amplia. En el marco actual de la Convención no está claro si una reserva puede formularse después de aprobadas enmiendas a una anotación ya existente, ni cuál sería el efecto de esas reservas. Un primer intento de aclarar esta cuestión puede encontrarse en el documento [Inf. Doc. 12](#), que fue presentado por los Estados Unidos de América en la SC74. Si bien en este documento se ofrecen sugerencias útiles, persisten algunas cuestiones no resueltas.
7. En esencia, en el documento informativo de los Estados Unidos se explica que, cuando se realiza un cambio sustantivo en una anotación, de conformidad con el Artículo XV, y, posteriormente, se formula una reserva de conformidad con el Artículo XV, párrafo 3, esta reserva solo tendrá efecto sobre la enmienda formulada a la anotación. La Parte que presentó la reserva solo puede seguir comercializando esta especie de conformidad con la anotación sin enmienda.
8. Si bien este modo de proceder que se sugiere tiene validez jurídica, su aplicación podría plantear algunos desafíos. Exigiría a la Secretaría llevar un registro de todos los cambios realizados en las anotaciones, y las reservas formuladas a las anotaciones. Esto podría dar lugar a situaciones complicadas en que, por ejemplo, la Parte A comercializa una especie con arreglo a la versión 1 de la anotación X, mientras que la Parte B comercializa esa misma especie con arreglo a la versión 2 de la anotación X, y otras Partes comercializan la misma especie con arreglo a la versión 3 de esa anotación. Se crearía así un sistema muy complejo y demasiado difícil de aplicar y hacer cumplir.
9. Sin embargo, con una interpretación diferente del efecto jurídico que una reserva formulada a una anotación puede tener, se podrían plantear problemas jurídicos. Por ejemplo, en nuestra opinión, no sería jurídicamente razonable argumentar que una reserva formulada a un cambio en una anotación es aplicable a una especie. Esto podría entenderse como una reserva a la inclusión de toda esa especie. Según la Convención, se debería presentar una reserva en los 90 días posteriores a la reunión de la Conferencia de las Partes en la cual se aprobaron las enmiendas. Consideramos que esta norma significa que toda reserva a la inclusión de una anotación o cambio en una anotación para una especie que ya está incluida en el Apéndice I o II no puede aceptarse como una reserva a la inclusión en sí de esa especie. Una reserva de esas características debería haberse presentado en los 90 días posteriores a la inclusión de la especie en el Apéndice.

10. Si bien en la Resolución Conf. 4.25 (Rev. CoP18) sobre *Reservas* ya se proporciona cierta orientación útil, es preciso considerar cuidadosamente los efectos que las reservas a las anotaciones pueden tener, y estudiar todas las situaciones que pueden darse.
11. Otra posibilidad sería considerar si las reservas a las anotaciones deberían o no permitirse.
12. En todo caso, queda claro que esto tiene ramificaciones que van mucho más allá de la inclusión de los elefantes africanos y que tiene que resolverse a fin de ofrecer claridad jurídica a todas las Partes.

Salvaguardias para evitar referencias a resoluciones en las anotaciones

13. Como se describe en el documento SC74. Doc.86, la mezcla del texto de la Convención, incluidos sus Apéndices, con las Resoluciones, sumado al hecho de que el proceso de enmienda de las Resoluciones es diferente al proceso de enmienda de las anotaciones, ha creado una situación complicada. Esta situación solo existe actualmente en una anotación (a saber, la anotación 2, aplicable a los elefantes africanos). Es aconsejable que la Conferencia de las Partes apruebe orientaciones claras que establezcan que, en principio, no se debe hacer referencia a las Resoluciones en las anotaciones y, si existen esas referencias, los cambios a esa Resolución que cambiarían sustancialmente el alcance de la inclusión deberían realizarse de conformidad con el Artículo XV de la Convención.
14. Esto puede realizarse incluyendo dos nuevas disposiciones en el párrafo 1 de la Res. Conf. 11.21 (Rev. CoP18) sobre *Utilización de anotaciones a los Apéndices I y II*, por ejemplo, de la siguiente manera:

Nuevo e) se deberá evitar la inclusión de referencias a Resoluciones en las anotaciones aprobadas por la Conferencia de las Partes;

Nuevo f) las Resoluciones a las que se haga referencia en una anotación sustantiva relativa a especies del Apéndice I o II solo podrán ser enmendadas o suprimidas por la Conferencia de las Partes, de conformidad con el Artículo XV de la Convención siempre y cuando estas alteren el alcance de la inclusión;

15. Sea cual sea la redacción utilizada, consideramos que el objetivo debería ser evitar nuevas situaciones en las que una referencia a una Resolución sea incluida en una anotación, y si esas referencias existen, las enmiendas deberían realizarse de conformidad con el Artículo XV de la Convención, al menos en la medida en que el cambio en la Resolución pudiese alterar el alcance de la inclusión.

Marco común para el comercio de elefantes africanos vivos

16. En la SC74, la Unión Europea y sus Estados miembros expresaron su deseo de establecer un marco común para el comercio de elefantes africanos vivos, propuesta que recibió cierto apoyo en la reunión en curso. En este capítulo explicamos con mayor detalle cómo llevarlo adelante. Hay varias opciones posibles que será necesario debatir en mayor medida. En este documento se presenta una opción: la supresión total de la Res. Conf. 11.20 (Rev. CoP18) y la posterior inclusión de secciones pertinentes en un capítulo específico sobre el "Comercio de elefantes africanos vivos" en la Res. Conf. 10.10 (Rev. CoP18), para lo referente a los elefantes, y un capítulo específico sobre "Comercio de rinocerontes vivos" en la Res. Conf. 9.14 (Rev. CoP17), para lo referente a los rinocerontes.
17. En lo que respecta a los elefantes, ese capítulo específico podría estar basado en las condiciones actuales existentes en la Res. Conf. 11.20 (Rev. CoP18) y ya incluir una referencia a la orientación no vinculante sobre mejores prácticas para determinar si "el comercio promovería la conservación *in situ*", así como a la orientación no vinculante para "determinar si el beneficiario propuesto para recibir un espécimen vivo de elefante africano y/o rinoceronte blanco del sur cuenta con instalaciones adecuadas para albergarlo y cuidarlo". Este capítulo específico podría redactarse de la manera siguiente e incluirse después del párrafo 30, con el texto de la Resolución Conf. 11.20 (Rev. CoP18) existente subrayado y el texto completamente nuevo con un subrayado doble:

En lo que respecta al comercio de elefantes africanos vivos

31. ACUERDA que todo comercio de elefantes vivos extraídos del medio silvestre¹ tendrá como finalidad los programas de conservación *in situ* o zonas seguras en el medio silvestre, dentro del área de distribución natural e histórica de la especie en África, excepto en circunstancias excepcionales en las que, en consulta con el Comité de Fauna, por conducto de su Presidencia con el apoyo de la Secretaría, y en consulta con el Grupo de Especialistas en Elefantes Africanos de la UICN, se considere que una transferencia a lugares *ex situ* proporcionará beneficios demostrables para la conservación *in situ* para los elefantes africanos, teniendo en cuenta la orientación no vinculante sobre mejores prácticas sobre cómo determinar si “el comercio promovería la conservación *in situ*”, o en el caso de las transferencias temporales en situaciones de emergencia;

32. ACUERDA ADEMÁS que para todo comercio de elefantes africanos vivos extraídos del medio silvestre:

a) la Autoridad Administrativa y la Autoridad Científica del Estado importador están satisfechas de que el beneficiario propuesto para recibir un espécimen vivo cuenta con instalaciones adecuadas para albergarlo y cuidarlo de forma sostenible, teniendo en cuenta la orientación no vinculante para “determinar si el beneficiario propuesto para recibir un espécimen vivo de elefante africano cuenta con instalaciones adecuadas para albergarlo y cuidarlo”; y

b) las Autoridades Administrativas y Científicas del Estado importador y del Estado exportador están satisfechas de que el comercio promovería la conservación *in situ*, teniendo en cuenta la orientación no vinculante sobre mejores prácticas sobre cómo determinar si “el comercio promovería la conservación *in situ*”;

33. ALIENTA a que todo permiso que autorice el comercio de elefantes vivos contenga una condición que establezca que el marfil de elefante de esos animales y de sus crías no podrá entrar en el comercio y no podrá ser objeto de caza deportiva fuera de su área de distribución histórica; y

34. RECOMIENDA que todas las Partes promulguen medidas legislativas, reglamentarias, de observancia o de otro tipo para evitar el comercio ilegal y perjudicial de elefantes vivos y para reducir al mínimo el riesgo de impactos negativos en las poblaciones silvestres y lesiones, daños a la salud o tratamiento cruel de los elefantes vivos en el comercio y para promover el bienestar social de esos animales;

18. Posteriormente, debería adoptarse una decisión similar para los rinocerontes.

Posibles cambios importantes a la anotación 2 aplicables a los elefantes africanos

19. Una vez aclarados los efectos que se producirán cuando una Parte formula una reserva a un cambio realizado a una anotación en vigor, se podrán examinar los cambios a la anotación 2 aplicables a *L. africana*.

20. Se podría considerar la supresión de los párrafos g) y h), puesto que se han vuelto obsoletos a raíz de que hacen referencia a hechos ocurridos en el pasado. Esta supresión también resolvería la cuestión de la inclusión de una referencia a la Res. Conf. 10.10 (Rev. CoP18) en esta anotación.

21. El párrafo b) podría suprimirse o enmendarse a fin de establecer un marco común para el comercio de elefantes africanos vivos. En este caso existen varias opciones, que todas las Partes habrán de considerar cuidadosamente, especialmente aquellas que son Estados del área de distribución del elefante africano. En este documento se presentan tres opciones a modo de ejemplo y para su análisis más a fondo. Estas enmiendas han de considerarse conjuntamente con los cambios descritos bajo el título anterior “Marco común para el comercio de elefantes africanos vivos”. Para cada opción, se mencionan las posibles consecuencias:

Opción a): supresión del párrafo b) en su totalidad.

Consecuencias: todo comercio de elefantes vivos solo puede ocurrir con arreglo a las disposiciones del Artículo III (ya que todo el comercio de elefantes vivos será comercio de un espécimen incluido en el Apéndice I). Esto significa que no se podrá autorizar el comercio para fines primordialmente comerciales. Ya no habría

¹ Excluidos los elefantes que se encontraban en lugares *ex situ* en el momento de aprobar esta Resolución en la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes.

ambigüedad en cuanto a si el comercio es posible o no con arreglo a los requisitos del Apéndice I o el Apéndice II. También se suprimiría la referencia a esta Resolución en la anotación.

Opción b): cambio parcial del párrafo b):

b): el comercio de animales vivos a ~~destinatarios apropiados y aceptables, como se define en la Resolución Conf. 11.20 (Rev. CoP18), para Botswana y Zimbabwe y para los programas de conservación in situ en Namibia y Sudáfrica~~;

Consecuencias: el comercio para fines primordialmente comerciales de elefantes vivos de esas cuatro poblaciones sería posible, pero estaría sujeto a las condiciones establecidas en la Resolución y los requisitos del Artículo IV. Seguiría habiendo cierta ambigüedad en cuanto a la posibilidad de comercializar o no elefantes vivos de cualquiera de esas cuatro poblaciones de conformidad con el régimen del Apéndice I, sin embargo, en la práctica, esto ya no será pertinente, ya que todo el comercio (Apéndice I y Apéndice II) tendría que estar sujeto a las mismas condiciones establecidas en la Resolución. También se suprimiría la referencia a esta Resolución en la anotación.

Opción c): inserción de las condiciones bajo las cuales el comercio de elefantes vivos de estas cuatro poblaciones podría tener lugar en el párrafo b) de la propia anotación.

Consecuencias: el comercio de elefantes vivos de las cuatro poblaciones sigue siendo posible, pero está sujeto a las condiciones recogidas en la anotación para los elefantes incluidos en el Apéndice II. Los elefantes del Apéndice I deberían, por tanto, estar sujetos a las mismas condiciones, pero estas han de recogerse en la Resolución. Esta opción también supondría la supresión de la referencia a esta Resolución en la anotación.

Recomendaciones

22. Se invita a la Conferencia de las Partes a tomar nota de las cuestiones mencionadas en el presente documento y a adoptar el proyecto de decisión que figura en el Anexo 1.

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA

- A. La Secretaría señala el solapamiento de las cuestiones abordadas en los documentos CoP19 Doc. 66.4.1, presentado por Benin, Burkina Faso, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Liberia, Níger, Senegal y Togo, y CoP19 Doc. 66.4.2, presentado por la Unión Europea y sus Estados miembros. La Secretaría acoge con satisfacción ambos documentos y aprecia los esfuerzos de sus autores con el objetivo de contribuir a aclarar las condiciones de un marco jurídico inequívoco para el comercio de elefantes africanos vivos. La Secretaría señala a la atención de las Partes la importancia de encontrar un terreno común, reuniendo a todos los interesados directos y creando un consenso en torno a una deliberación técnica con base científica que se ajuste a los principios fundamentales de la Convención, tal como se establece en el Artículo II.
- B. La Secretaría constata las complejidades relativas a las condiciones de un marco jurídico claro para el comercio de elefantes africanos vivos y opina que sería beneficioso seguir debatiendo esta cuestión. La Secretaría considera que las enmiendas de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP18) sobre *Comercio de especímenes de elefante*, tal como se proponen en el documento CoP19 Doc. 66.4.1, impedirían tal discusión. Por consiguiente, la Secretaría recomienda que la Conferencia de las Partes no adopte las enmiendas de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP18) propuestas en el documento CoP19 Doc. 66.4.1.
- C. La Secretaría opina que un debate sobre las reservas a las anotaciones y las condiciones para un marco jurídico claro para el comercio de elefantes africanos vivos podría facilitarse a través del proceso propuesto en el documento CoP19 Doc. 66.4.2, incluida la reunión de diálogo en el marco de la CITES entre los Estados del área de distribución del elefante africano. Por consiguiente, la Secretaría recomienda que la Conferencia de las Partes adopte el proyecto de decisión propuesto en el anexo 1 del documento CoP19 Doc. 66.4.2.
- D. En este contexto, la Secretaría desea señalar a la atención de las Partes el documento [CoP19 Doc. 88](#) sobre *Comunicaciones recibidas por el Gobierno Depositario tras la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes en relación con enmiendas a los Apéndices*. El contenido y las recomendaciones de este documento

parecen abordar las cuestiones planteadas en el documento CoP19 Doc. 66.4.2, especialmente la cuestión de la reserva a las anotaciones y las salvaguardias para evitar las referencias a las Resoluciones en las anotaciones. Como resultado, los párrafos a) y b) del proyecto de decisión propuesto en el anexo 1 del documento CoP19 Doc. 66.4.2 pueden parecer redundantes y deberían subsumirse o tenerse en cuenta en el debate sobre el punto 88 del orden del día que está previsto que tenga lugar antes en el programa de trabajo.

- E. La Secretaría también desea señalar a la atención de las Partes el documento [CoP19 Doc. 85.3](#), que ha sido presentado por la Presidencia del Comité Permanente en consulta con la Secretaría y en el que se sugiere la elaboración de una propuesta sobre la viabilidad y los requisitos de un mecanismo de examen oficioso de las anotaciones vigentes y propuestas. La Secretaría señala la contribución complementaria del enfoque propuesto en el documento CoP19 Doc. 66.4.2 a un posible examen oficioso de las anotaciones vigentes y propuestas.

PROYECTO DE DECISIÓN SOBRE
RESERVAS Y ANOTACIONES
RELACIONADAS CON EL COMERCIO DE ELEFANTES AFRICANOS VIVOS

Dirigida al Comité Permanente

19.AA El Comité Permanente:

- a) ofrecerá orientación sobre cómo tratar las reservas formuladas a cambios en el alcance de una inclusión introducidos mediante una enmienda a una anotación y propondrá a la CoP20 realizar las enmiendas pertinentes a las Resoluciones;
- b) estudiará la manera de evitar las referencias a Resoluciones en las anotaciones, y propondrá a la CoP20 cambios pertinentes a la Resolución Conf. 11.21 (Rev. CoP18) sobre *Criterios para enmendar los Apéndices I y II*;
- c) considerará la posibilidad de convocar una reunión de diálogo conforme a la Resolución Conf. 14.5 sobre *Reuniones de diálogo* en la que los Estados del área de distribución del elefante africano puedan examinar la armonización de las condiciones para el comercio de elefantes africanos vivos y proponer a la CoP20 cambios pertinentes a las Resoluciones, así como cambios pertinentes a la anotación 2, incluidos los dirigidos a racionalizar y simplificar el contenido de la anotación.

PRESUPUESTO PROVISIONAL Y FUENTE DE FINANCIACIÓN
PARA LA APLICACIÓN DE PROYECTOS DE RESOLUCIÓN O DECISIÓN

Según la Resolución Conf. 4.6 (Rev. CoP16) sobre *Presentación de proyectos de resolución, proyectos de decisión y de otros documentos para las reuniones de la Conferencia de las Partes*, la Conferencia de las Partes decidió que cualquier proyecto de resolución o decisión presentado a la consideración de la Conferencia de las Partes que incida en el presupuesto y en el volumen de trabajo de la Secretaría o de los comités de carácter permanente, debe incluir o llevar anexo un presupuesto correspondiente al trabajo previsto y una indicación de la fuente de financiación.

Costos directos:

La organización de una reunión de diálogo de tres días de duración con los Estados del área de distribución del elefante africano tiene un costo estimado de 100.000 dólares de los Estados Unidos.