

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

Sexagésimo sexta reunión del Comité Permanente
Ginebra (Suiza), 11-15 de enero de 2016

Interpretación y aplicación de la Convención

Comercio y conservación de especies

Elefantes (Elephantidae spp.)

Mecanismo de adopción de decisiones para autorizar el comercio de marfil

PROPUESTA DE BENIN, BURKINA FASO, ETIOPIA Y KENYA

1. El presente documento ha sido presentado por Benin, Burkina Faso, Etiopía¹ y Kenya².
2. **Resumen:** Los elefantes se encuentran en una grave situación de crisis en África como resultado del comercio ilegal de marfil. Es esencial que la CITES a través de su Comité Permanente tome medidas para hacer frente a este problema y para que los cazadores furtivos, los comerciantes y los consumidores sepan de la manera más clara posible que la Convención está dedicando todos sus esfuerzos a poner freno al comercio ilegal, colmando las lagunas jurídicas que permiten que el comercio continúe, actuando a nivel de la demanda de marfil y protegiendo a los elefantes, y no debatiendo sobre si se continúa su explotación para el comercio legal de marfil. Este documento recomienda que el Comité utilice su autoridad para suspenda las deliberaciones del Grupo de trabajo sobre un mecanismo de adopción de decisiones para un proceso de comercio de marfil (DMM), y recomienda que la Conferencia de las Partes en su 17^a reunión (24 de septiembre a 5 de octubre de 2016) no prorrogue el mandato establecido en la Decisión 16.55, y, anteriormente, en la Decisión 14.77.

Antecedentes

3. En 2007, la CoP adoptó la Decisión 14.77, en la que se encargaba al Comité Permanente de la CITES que propusiera un “**mecanismo de adopción**” de decisiones para un proceso de comercio de marfil bajo los auspicios de la Conferencia de las Partes” (denominado en adelante “el DMM”). Desde entonces, las negociaciones con relación al DMM han continuado en el Comité Permanente de la CITES y la Conferencia de las Partes (CoP). En última instancia, el DMM debía establecer reglas para el comercio de marfil reconocidas internacionalmente. Originalmente, el proceso debía haber concluido durante la CoP16 en 2013 pero se prorrogó hasta la CoP17 en 2016,³ y se estableció un Grupo de trabajo sobre un

¹ Nota de la Secretaría: no se ha recibido una presentación oficial del presente documento de este país.

² 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. La responsabilidad sobre el contenido del documento incumbe exclusivamente a su autor.

³ De conformidad con la Decisión 16.55 las Partes decidieron que: “El Comité Permanente deberá: a) con la asistencia de la Secretaría, someter a aprobación, a más tardar en la 17^a reunión de la Conferencia de las Partes, un mecanismo de adopción de decisiones para un proceso de comercio de marfil bajo los auspicios de la Conferencia de las Partes; b) en su 64^a reunión, establecer un grupo de trabajo, integrado por el Presidente del Comité Permanente, las principales Partes interesadas y la Secretaría, para ejecutar la instrucción que figura en el párrafo a) de la presente decisión. El grupo de trabajo desempeñará su labor entre periodos de sesiones y tomará en consideración los documentos relevantes sometidos en anteriores reuniones del Comité Permanente y los resultados y los comentarios en el documento CoP16 Doc. 36 (Rev. 1), y consultará con expertos o

mecanismo de adopción de decisiones (SC64), inmediatamente a continuación de la CoP16. Sin embargo, a pesar de más de siete años de discusiones y un estudio realizado por consultores en 2011-2012, con el apoyo financiero de Botswana y la Comisión Europea y titulado *Mecanismos de adopción de decisiones y condiciones necesarias para un futuro comercio de marfil de elefante africano*, no se logró aprobar ningún DMM, ni en el Grupo de trabajo sobre el DMM, ni en el Comité Permanente o en la Conferencia de las Partes. El calendario acordado por la CoP en 2013 se ha ido prolongado de manera continua. Durante la reunión SC65 en julio de 2014, el Grupo de trabajo sobre el DMM no se reunió pero, no obstante, el Comité decidió que el PNUMA y la Secretaría realizaran un nuevo estudio y lo presentaran Grupo de Trabajo sobre el DMM antes de enero de 2015. Las conclusiones del Comité Permanente fueron las siguientes:

Los participantes señalan la falta de progresos en la aplicación de la Decisión 16.55, y reconocen las dificultades de debatir la posibilidad de realizar comercio de marfil en el futuro cuando los niveles de caza furtiva de elefantes en África y de comercio ilegal de marfil son muy elevados y de interés mundial. El grupo de trabajo no se reúne en la presente reunión ya que no se le ha presentado nueva información a su consideración. Estados Unidos y Sudáfrica, como miembros del Grupo de trabajo sobre un mecanismo para la adopción de decisiones, estiman que Noruega debería presidir el grupo. El Comité acuerda que el Grupo de trabajo sobre un mecanismo para la adopción de decisiones continúe su labor entre reuniones. También solicita a la Secretaría, en colaboración con el PNUMA, que prepare un documento de antecedentes como se menciona en el párrafo 8 del documento SC65 Doc. 42.3, y que lo ponga a disposición del grupo de trabajo a más tardar en enero de 2015. Se invita al grupo de trabajo a que informe con relación a los avances realizados para la aplicación de la Decisión 16.55 en la reunión SC66. El Comité toma nota del informe oral de la Secretaría sobre como preparará el documento de antecedentes para el Grupo de trabajo sobre el mecanismo de adopción de decisiones para autorizar el comercio de marfil.⁴

- Desde que el concepto fuera presentado en la CoP14 en 2007, el DMM ha generado gran controversia entre cierto número de Partes en la CITES y de observadores, así como entre muchos científicos. Uno de los múltiples problemas es el de llegar a una estimación realista de la demanda legítima y sostenible de marfil en los mercados de Asia, y el riesgo considerable de que el aumento de la demanda pueda ser superior a la oferta de origen legal. En la medida en que aumentaron los niveles de caza furtiva de los elefantes africanos esta cuestión comenzó a tener cada vez más importancia en los círculos económicos y conservacionistas. En su carta a la Secretaría de la CITES de mayo de 2012 en la que comentaba el informe de los consultores con relación al DMM, la Presidencia del Grupo Especialista del Elefante de la UICN resumió el dilema:

“Antes de adoptar el sistema descrito o cualquiera de las modificaciones del mecanismo recomendadas, nos parece muy importante que se estime de manera significativa la demanda a la que hay que responder. Considerando únicamente el caso de China, si sólo una fracción nominal de las personas que entran en la clase media cada año se convierten en consumidores de marfil, es posible que la escala de la demanda sea tan grande que termine sobrepasando cualquier oferta de origen legal. Señalo esta situación, porque incluso con la mejor intención del mundo, un incremento espectacular de la demanda puede superar rápidamente la oferta legal y los esfuerzos de aplicación de la ley en el terreno en África se verían desbordados frente a un reto de este tipo. Realmente podemos considerar como una carencia que un documento de esta magnitud no aborde esta posibilidad. De hecho, la suposición (aunque tal vez no articulada tan claramente como habría podido serlo) de una oferta legal estrechamente controlada y de una demanda que se ajusta comodamente a esas cuantías puede ser puesta en duda basándose únicamente en la demanda actual.”⁵

- Desde que se iniciara el Mecanismo de Adopción de Decisiones, la pérdida de elefantes se ha acelerado en muchos Estados del área de distribución del África subsahariana como consecuencia del incremento de la demanda de marfil de muchos Estados consumidores de Asia, la cual está financiando la caza

interesados adicionales, si así lo estima necesario. El Comité Permanente deberá considerar los resultados y las recomendaciones del grupo de trabajo en su 65ª reunión, tomar una decisión sobre nuevas medidas, según proceda, y acordará una propuesta final en su 66ª reunión para someterla a la consideración de la CoP17; y c) desempeñar su labor en la preparación de un mecanismo de adopción de decisiones en consulta con todos los Estados del área de distribución del elefante africano y asiático, en la medida de lo posible, en francés e inglés.”

⁴ Acta resumida de la 65ª reunión del Comité Permanente, julio de 2014

⁵ Extracto de una carta de la Dra. Holly Dublin a Tom de Meulenaer, 11 de mayo de 2012 disponible en https://cmsdata.iucn.org/downloads/afesg_comments_draftreport_11may2012.pdf

furtiva y las redes de contrabando a nivel mundial.⁶ El programa CITES para la Supervisión de la Matanza Ilegal de Elefantes (MIKE) y el Sistema de Información sobre el Comercio de Elefantes (ETIS) han señalado niveles sin precedentes de la matanza ilegal de elefantes y del comercio ilegal de marfil.⁷ No hay la menor duda de que los actuales niveles de caza furtiva de elefantes son insostenibles.⁸ Consideramos que un elemento esencial de las medidas que debe tomar la CITES para hacer frente a esta crisis de manera efectiva consiste en enviar un mensaje claro y sin ambigüedad indicando que el comercio legal de marfil a través del DMM no seguirá siendo debatido. Sin esta señal, estamos convencidos de que es mayor el riesgo de extinción de las poblaciones de elefantes en algunas partes de África.

Análisis y argumentos

6. El hecho de que el proceso del DMM siga existiendo, por muy gradual y demorado que sea, proporciona un incentivo para la demanda excesiva y potencialmente ilícita de marfil cualquiera que sea su origen. Además, da legitimidad a una premisa poco realista y cada vez más peligrosa: la de que se puede establecer un comercio mundial de marfil legal y sostenible en el marco de la CITES sin fomentar la caza furtiva y el comercio ilegal. Mientras dure un sistema comercial impulsado por el mercado con un nivel de la demanda que es superior a los niveles de crecimiento intrínseco de las poblaciones de elefantes, será difícil, por no decir imposible, eliminar las extracciones ilegales para responder a dicha demanda tan alta.
7. Para muchos Estados del área de distribución del elefante que se encuentran bajo una presión sin precedentes por parte de los grupos de caza furtiva para obtener marfil organizados a nivel mundial, los cuales están siendo utilizados para financiar los movimientos terroristas así como para alimentar una demanda no sostenible por parte de los consumidores, el concepto mismo de DMM ahora parece anacrónico y poco pertinente, particularmente algunas ideas propuestas por los Consultores en 2012 para establecer una "Oficina Central de Ventas de Marfil (OCVM)."⁹ El informe de los consultores recibió amplias críticas de las Partes y de los Observadores, incluyendo algunos Estados del área de distribución y Estados consumidores que participaron en las ventas de existencias en 1999 y 2008.¹⁰
8. Continuar utilizando los escasos recursos de la CITES para diseñar un mecanismo de comercio del marfil enviaría una señal inaceptable a nivel mundial. Una actuación de este tipo equivale a ignorar la creciente oposición a todas las formas de comercio de marfil a nivel nacional, regional e internacional, en la que participan tanto gobiernos como la sociedad civil. En varias iniciativas de alto nivel (en la que han participado, entre otros, países que anteriormente apoyaban las ventas de marfil y se beneficiaban con ellas) se ha reconocido la necesidad de una moratoria sobre el comercio de marfil y de eliminar la demanda de marfil. Quince países han destruido públicamente existencias de marfil de 2011, y varios otros han anunciado que lo iban a hacer. En muchos Estados, incluidos China, Estados Unidos, la Unión Europea y África,¹¹ la disposición de las existencias de marfil ha estado acompañada por compromisos a alto nivel ministerial de poner fin completamente al comercio de marfil. La CITES debe responder a este compromiso de manera oportuna y manifiesta.
9. La CITES ha llegado al final de un largo y tortuoso camino tratando de alcanzar lo imposible: conservar y matar a los elefantes simultáneamente. Antes de la decisión sobre el DMM hubo una secuencia clara de experimentos bien intencionados pero no exitosos en el marco de la CITES para establecer un comercio sostenible del marfil, entre ellos los cupos voluntarios y los sistemas de marcado del marfil en los años 1980 y las ventas exclusivamente a países asiáticos en 1999 y 2008. Tras más de 30 años de experimentos con el comercio controlado, las poblaciones de elefantes permanecen cercanas a su más

⁶ *por ejemplo, George Wittemyer, Joseph Northrup, Julian Blanc, Iain Douglas-Hamilton, Patrick Omondi and Kenneth Burnham (2014), "Illegal killing for ivory drives global decline in African elephants", PNAS, vol. 111 no. 36. (disponible en <http://www.pnas.org/content/111/36/13117.abstract>).*

⁷ SC65 Doc. 42.1 *Conservación del elefante, matanza ilegal y comercio de marfil. Anexo 1* https://www.cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/65/E-SC65-42-01_2.pdf

⁸ *Comunicado de Prensa de la CITES: Se dieron a conocer hoy cifras de caza furtiva de elefantes y contrabando de marfil* https://cites.org/eng/elephant_poaching_and_ivory_smuggling_figures_for_2013_released

⁹ *R.B. Martin, D.H.M. Cumming, G.C. Craig, D. St.C. Gibson and D.A. Peake, Mecanismo de adopción de decisiones y condiciones necesarias para un futuro comercio de marfil de elefante africano, Consultoría para la Secretaría CITES, 24 de mayo de 2012, SC62 Doc. 46.4, Anexo disponible en <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/62/E62-46-04-A.pdf>*

¹⁰ *Comments from specified stakeholders on 'Decision-making mechanisms and necessary conditions for a future trade in African elephant ivory' (preparado por la Secretaría), marzo de 2013, CoP16 Inf. 5 disponible en <https://cites.org/sites/default/files/common/cop/16/inf/E-CoP16i-05.pdf>*

¹¹ *Incluidos Chad, Etiopía, Gabón, Kenya y la República del Congo.*

bajo nivel histórico registrado, y están disminuyendo en un 2-3 % anualmente.¹² El único período reciente de estabilización y recuperación significativa de las poblaciones de elefantes tuvo lugar como consecuencia de la inclusión de todos los elefantes en el Apéndice I de la CITES que estuvo en vigor durante el período 1990-1997

Conclusión y recomendación

10. Se entiende que el Comité Permanente ha sido mandatado por la Conferencia de las Partes en relación con el proceso del DMM. Sin embargo, **la situación que enfrentan actualmente los elefantes** con los crecientes niveles de caza furtiva en busca de marfil no podía haber sido totalmente prevista, incluso en la CoP más reciente de 2013, y **debe ser tratada como una emergencia**. El Comité Permanente tiene un mandato amplio en virtud del Anexo1 de la Resolución Conf. 11.1 (Rev. CoP 16). Los incisos (a), (d), (e) y (f) proporcionan una base sólida para que el Comité Permanente tome medidas proactivas en respuesta a esta emergencia. En particular, según los términos del mandato, el Comité Permanente "coordinará y asesorará, según proceda, a los demás comités y orientará a los grupos de trabajo establecidos por él o la Conferencia de las Partes" (el subrayado ha sido añadido). Existen ejemplos en el pasado en los que el Comité Permanente ha tomado medidas firmes entre períodos de sesiones, por ejemplo, recomendando suspender el comercio con países incumplidores.
11. Por consiguiente, se recomienda que, tomando en cuenta la crisis que enfrentan las poblaciones de elefantes en la mayoría de los Estados del área de distribución el Comité Permanente DECIDA:
 - a) suspender los debates del Grupo de Trabajo establecido mediante la Decisión16.55 con relación a un mecanismo de adopción de decisiones para un proceso de comercio de marfil bajo los auspicios de la Conferencia de las Partes (DMM); y
 - b) recomendar que la 17ª reunión de la Conferencia de las Partes no prorrogue el mandato establecido en la Decisión 16.55 (y anteriormente en la Decisión 14.77), y que las Partes concentren sus esfuerzos en medidas legislativas, de observancia, educativas y de recaudación de fondos con el objetivo de reducir significativamente los niveles de caza furtiva, la demanda de marfil y el comercio ilegal para así alcanzar la seguridad a largo plazo de las poblaciones de elefantes.

¹² Véase Wittmeyer et al (op. cit.) que mostró en 2014 que los datos del programa MIKE de la CITES probablemente estaban subestimando los niveles de caza furtiva. Las estimaciones publicadas para la población total de elefantes africanos se basan cada vez más en datos obsoletos. Una serie de estudios recientes por parte de científicos africanos e internacionales muestra grandes disminuciones, que en algunos casos son catastróficas, de las poblaciones locales de elefantes tanto en África central como oriental. Si bien el Grupo de Especialistas en Elefantes Africanos y la UICN mencionan una cifra de aproximadamente 500 000 elefantes africanos restantes en el medio silvestre, algunos expertos consideran que la cifra real podría estar más cercana a los 250 000 - véase Jones, T., and K. Nowak. 'Elephant Declines Vastly Underestimated,' *National Geographic*, diciembre de 2013. Disponible en: <http://newswatch.nationalgeographic.com/2013/12/16/elephant-declines-a-view-from-the-field/>.