

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



Decimosexta reunión de la Conferencia de las Partes  
Bangkok (Tailandia), 3-14 de marzo de 2013

Interpretación y aplicación de la Convención

Control del comercio y mercado

MECANISMO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES PARA UN PROCESO DE COMERCIO DE MARFIL

1. Este documento ha sido presentado por el Presidente del Comité Permanente, pero no ha sido ratificado por todos los miembros del Comité. Fue preparado por la Secretaría a solicitud del Comité Permanente.

Antecedentes

2. En su 14ª reunión (Cop14, La Haya, 2007), la Conferencia de las Partes aprobó la Decisión 14.77 sobre un mecanismo de adopción de decisiones para autorizar el comercio de marfil, que reza como sigue:

***Dirigida al Comité Permanente***

*El Comité Permanente, asistido por la Secretaría, someterá a aprobación, a más tardar en la 16ª 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.*

3. En su 57ª reunión (Ginebra, julio de 2008), el Comité debatió sobre el mejor método a seguir para aplicar la Decisión 14.77, y acordó lo siguiente:

*A fin de aplicar esta decisión, la Secretaría propone que se realice un estudio independiente sobre el desarrollo de un mecanismo de adopción de decisiones y de procesos para el futuro comercio de marfil de elefante que se someterá a la consideración del Comité Permanente. En el marco de este estudio, que podría estar coordinado por la Secretaría, en consulta con interesados, incluidos los Estados del área de distribución del elefante africano y asiático, y estaría sujeto a la disposición de fondos externos, se abordarían las siguientes cuestiones:*

- a) *el examen de varios procesos y mecanismos de adopción de decisiones relacionados con el comercio de marfil que funcionan, o han funcionado, en el marco de las disposiciones de la Convención, inclusive disposiciones de cumplimiento y observancia;*
- b) *la evaluación de los puntos fuertes y débiles de los regímenes comerciales internacionales y los controles, salvaguardias y métodos de supervisión conexos para otros productos de gran valor en el contexto del futuro comercio de marfil;*
- c) *los principios básicos y los factores que podrían guiar el futuro comercio de marfil, y propuestas sobre cómo podría funcionar un mecanismo de adopción de decisiones efectivo, objetivo e independiente, teniendo en cuenta las disposiciones del Plan de acción del elefante africano y las experiencias de Asia; y*
- d) *el examen de las condiciones en que podría realizarse el comercio internacional de marfil de elefante, teniendo en cuenta la sustentabilidad ecológica y económica del comercio de marfil; el impacto del comercio sobre la matanza ilegal de elefantes; el impacto inicial de la venta única de marfil acordada en la CoP14; los niveles de comercio ilegal; los desafíos y las capacidades de*

*observancia; la información sobre los vínculos entre el comercio legal y el ilegal, así como los métodos para elucidar esos vínculos; los métodos para rastrear la cadena de custodia; etc.*

Aplicación de la Decisión 14.77 desde la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes (CoP15, Doha, 2010)

4. En su 61ª reunión (Ginebra, agosto de 2011), el Comité Permanente convino en la propuesta de trabajar en pro de la aplicación de la Decisión 14.77, descrita en el documento SC61 Doc.44.4. Para ello, la Secretaría tenía que contratar en octubre de 2011 y de conformidad con las reglas de las Naciones Unidas, una firma consultora técnica, profesional e independiente o uno o varios expertos a fin de preparar el estudio, de conformidad con el mandato acordado en la 57ª reunión del Comité. Se especificó que la finalidad de la consulta no era determinar si debe haber o no comercio internacional de marfil, sino proporcionar un estudio técnico sobre un "mecanismo de adopción de decisiones para un proceso de comercio de marfil bajo los auspicios de la Conferencia de las Partes" que pudiesen utilizar las Partes, en caso de que decidiesen autorizar el comercio internacional de marfil en el marco de la Convención.
5. El Comité acordó también que se debería consultar a las siguientes partes interesadas en la realización del estudio: China y Japón como asociados comerciales; los Estados del área de distribución del elefante africano y asiático; el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América como donantes; y el Grupo asesor técnico de MIKE-ETIS, los Grupos de Especialistas de Elefantes Africanos y Asiáticos de la CSE/UICN y TRAFFIC como expertos técnicos.
6. La consultoría se inició en diciembre de 2011 y en marzo de 2012 se elaboró un proyecto de informe. La Secretaría solicitó observaciones sobre el proyecto a los interesados mencionados y formuló sus propias observaciones. La Secretaría también compartió el proyecto de informe con los miembros del Comité Permanente. A mediados de mayo de 2012 se habían recibido observaciones de Botswana, China, Estados Unidos, India, Japón, Kenya, Reino Unido, Sudáfrica y la UICN. Estas se remitieron a los consultores para que las tomaran en consideración, según proceda, al finalizar su estudio.
7. El estudio, titulado *Mecanismos de adopción de decisiones y condiciones necesarias para un futuro comercio de marfil de elefante africano*, vio la luz gracias al generoso apoyo de Botswana y la Comisión Europea. Se presentó en la 62ª reunión del Comité Permanente (SC62, Ginebra, Julio de 2012) en los tres idiomas de trabajo de la Convención (véase el Anexo al documento SC62 Doc. 46.4).
8. En su 62ª reunión, el Comité Permanente ratificó las siguientes medidas en el desarrollo de un mecanismo de adopción de decisiones para el comercio de marfil:
  - a) *a fin de prestar asistencia al Comité Permanente en la aplicación de la Decisión 14.77, la Secretaría debería invitar a los interesados identificados en su 61ª reunión en el estudio que figura en el Anexo del documento SC62 Doc. 46.4 a presentar otras observaciones. Las respuestas deberían ser remitidas antes del 31 de agosto de 2012;*
  - b) *sobre la base del estudio y de las respuestas recibidas, la Secretaría debería examinar la información y preparar un documento para que sea examinado por los mismos interesados y por la Presidencia del Comité Permanente. Las observaciones deberían remitirse con la suficiente antelación para que la Secretaría prepare un documento para su presentación en la CoP16;*
  - c) *la Secretaría debería tomar en cuenta todas las contribuciones y preparar un documento en nombre del Comité Permanente para que sea considerado en la CoP16. Este documento debería ser aprobado por la Presidencia del Comité Permanente antes de su presentación, e indicar que no ha sido ratificado por el Comité Permanente completo;*
  - d) *el informe debería incluir, en un anexo, detalles de las respuestas que tiene intención de abordar y de las que se deriva, donde aquellos que hayan respondido hayan dado su aprobación para que estas se presenten de dicha manera; y*
  - e) *la Secretaría debería informar al Comité Permanente acerca de los progresos logrados en la labor por medios electrónicos.*

Se subrayó que todos los proyectos y documentos que tuviesen que distribuirse antes de la presente reunión deberían estar disponibles en inglés y francés, y el Secretario General hizo un llamamiento para que se proporcionase financiación externa a fin de lograr que eso fuese posible.

9. De conformidad con el procedimiento acordado por el Comité Permanente, la Secretaría invitó a los mencionados interesados a formular sus observaciones, elaboró un proyecto de documento que distribuyó para que esos interesados formularan también comentarios y preparó el presente documento para someterlo a la consideración de la 16ª reunión de la Conferencia de las Partes.

#### Observaciones de los interesados

10. Dentro del plazo límite fijado, los interesados que figuran a continuación formularon observaciones y opiniones:
- a) Botswana, China, Côte d'Ivoire, Estados Unidos, Japón, Kenya, Liberia, Malí, Namibia, Nigeria, Reino Unido, República Centroafricana, República Unida de Tanzania, Sierra Leona, Sudáfrica y Zimbabwe;
  - b) UICN (Grupo de Especialistas del Elefante Africano de la CSE/UICN); y
  - c) Miembros del Grupo asesor técnico MIKE-ETIS (Sr. Hedges y Sr. Jachmann).

Sus contribuciones, únicamente en francés e inglés, se presentan en el documento informativo CoP16 Inf. 5.

11. El Comité tomó nota, en su 62ª reunión, del estudio encaminado a ayudar al Comité Permanente en su aplicación de la Decisión 14.77, que se ha utilizado como base para las consultas adicionales entre los interesados. En el presente documento no se aborda la cuestión planteada por los interesados de si el estudio cumplía con el mandato original del Comité Permanente.
12. Las observaciones formuladas por los interesados englobaban una amplia gama de opiniones y planteaban distintas cuestiones, como ya había sucedido cuando los interesados opinaron sobre el proyecto de estudio (véase el párrafo 6 *supra*). Parece que hay amplio acuerdo en que la aplicación de la Decisión 14.77 debería contribuir, en última instancia, en favor de la conservación de los elefantes, o aportar beneficios a la misma, pero aún quedan muchas cuestiones por resolver y requieren consideración adicional. Muchos interesados expresaron preocupación acerca de un posible comercio de marfil en el futuro o criticaron el estudio parcialmente o en su totalidad. No obstante, no todos ellos propusieron alternativas o una vía práctica para avanzar en la aplicación de la Decisión 14.77.

#### Un mecanismo de adopción de decisiones

13. Se expusieron varias opiniones sobre lo que suponía efectivamente el “mecanismo de adopción de decisiones para un proceso de comercio de marfil bajo los auspicios de la Conferencia de las Partes”, indicando que tal vez no haya una comprensión común de la naturaleza del mandato en la Decisión 14.77. Parecía también que había diferentes expectativas entre los interesados sobre el producto final que debía adoptar la Conferencia de las Partes. Algunos propusieron condiciones muy genéricas bajo las que podía efectuarse el comercio de marfil, mientras que otros esperaban la adopción de criterios más o menos detallados, disposiciones específicas para un régimen de comercio de marfil o los resultados de nuevos estudios.
14. A juicio de la Secretaría, el principal objetivo de la Decisión 14.77 es establecer una base para acordar como tomar una decisión, en el marco de la CITES, sobre si debería haber o no comercio internacional de marfil de elefante, en qué circunstancias podía realizarse ese comercio, y cuáles deberían ser las disposiciones institucionales y financieras conexas. En opinión de la Secretaría, si la Conferencia de las Partes adoptase esas decisiones, el comercio de marfil podría tener lugar bajo los auspicios del Comité Permanente, con arreglo a los criterios y condiciones del régimen comercial elegido.
15. El esbozo del mecanismo de adopción de decisiones propuesto por el Reino Unido (véase el documento informativo CoP16 Inf. 5) parece pragmático. Con arreglo a este enfoque, el mecanismo podría:
- a) aclarar la base para que la Conferencia de las Partes tome una decisión sobre si autoriza el comercio internacional de marfil de poblaciones de elefantes del Apéndice II”; y
  - b) especificar las condiciones y criterios que deben cumplirse para que tenga lugar ese comercio.

Además, el mecanismo podría:

- c) explicar en detalle la organización y gestión de cualquier futuro comercio de marfil; y
  - d) determinar las funciones de los órganos de la CITES para supervisar y evaluar el cumplimiento con las disposiciones del mecanismo de adopción de decisiones, y para supervisar, autorizar o suspender ese comercio.
16. Atendiendo al estudio que figura en el documento SC62 Doc. 46.4 y las observaciones de los interesados, la Secretaría ha resumido en el presente documento las cuestiones que podrían beneficiarse de un Nuevo examen y acuerdo (véase el Anexo al presente documento). Los supuestos fundamentales de la Secretaría son que:
- a) es preciso que el comercio de marfil de elefante se realice respetando plenamente las disposiciones, los mecanismos y las decisiones de la CITES. No debería iniciarse cuando no sea el caso y debería suspenderse cuando dejen de cumplirse las disposiciones;
  - b) la creación de estructuras o instrumentos adicionales o nuevos para organizar el comercio de marfil deberían reducirse al mínimo, mientras que la función de los órganos y procesos existentes de la CITES deberían especificarse o fomentarse, en caso necesario; y
  - c) es preciso aplicar la Decisión 14.77.
17. En el Anexo al presente documento, la Secretaría formula sugerencias sobre:
- a) el esbozo de un posible mecanismo de adopción de decisiones;
  - b) las cuestiones objeto de preocupación que deberían considerarse al desarrollar un mecanismo de adopción de decisiones y los procesos del comercio de marfil que puedan aprobarse;
  - c) el alcance y los criterios de un proceso para el comercio de marfil;
  - d) las cuestiones de gobernanza y las posibles funciones de la Conferencia de las Partes, el Comité Permanente y la Secretaría; y
  - c) los requisitos en materia de recursos para apoyar esas funciones.

#### Recomendaciones

18. La Secretaría conviene con varios de los interesados en que se necesitan deliberaciones adicionales sustanciales para llegar a una conclusión sobre un mecanismo de adopción de decisiones para el comercio futuro de marfil de elefante. Parece poco probable que esto pueda lograrse en la CoP16, pese a que la Secretaría reconoce que los principales interesados, en particular los Estados del área de distribución del elefante africano, pueden celebrar deliberaciones antes o durante la CoP16 para lograr acuerdo sobre el camino a seguir.
19. La Secretaría propone ampliar el periodo de validez de la Decisión 14.77, dirigida al Comité Permanente, hasta la 17ª reunión de la Conferencia de las Partes (CoP17). A fin de proceder con mayor rapidez, propone también que el Comité Permanente establezca un grupo de trabajo en su 64ª reunión, integrado por su Presidente, diversas Partes interesadas y la Secretaría, para trabajar entre periodos de sesiones a fin de avanzar en la aplicación de la Decisión 14.77. Puede encargarse al grupo de trabajo que desarrolle una propuesta sobre un mecanismo de adopción de decisiones, tomando en consideración la información que figura en el documento SC62 Doc. 46, los comentarios de los interesados y el presente documento. El grupo de trabajo debería presentar sus resultados y recomendaciones en la SC65 en 2014, donde el Comité podría evaluar los progresos realizados y tomar una decisión sobre las futuras medidas, según proceda. Debería acordarse una propuesta final en la SC66 en 2015, a fin de presentarla a la consideración de la CoP17.
20. Atendiendo a las Partes que el Comité Permanente había identificado previamente como interesados, y considerando el aspecto global del mecanismo de adopción de decisiones (haciendo hincapié en África y Asia), la Secretaría propone que la composición del grupo de trabajo propuesto en el párrafo 19 *supra* sea: dos Partes de África central, oriental, meridional y occidental, respectivamente (nombradas por las Partes en cada una de esas subregiones); dos Partes de Asia, representando a los Estados del área de

distribución del elefante asiático (nombradas por las Partes que son Estados del área de distribución de esta especie); China, Estados Unidos, Japón y Reino Unido.

21. La Secretaría propone que la Conferencia de las Partes adopte las siguientes enmiendas a la Decisión 14.77 (el texto cuya supresión se propone está ~~tachado~~ y el nuevo texto está subrayado):

***Dirigida al Comité Permanente***

*El Comité Permanente:*

- a) El Comité Permanente, asistido por con la asistencia de la Secretaría, someterá a aprobación, a más tardar en la 16 17ª reunión de la Conferencia de las Partes, un mecanismo de adopción de decisiones para autorizar un proceso de comercio de marfil bajo los auspicios de la Conferencia de las Partes; y
- b) en su 64ª reunión, establecerá un grupo de trabajo, integrado por el Presidente del Comité Permanente, principales Partes interesadas y la Secretaría, para aplicar 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, y consultará con expertos o interesados adicionales, si así lo estima necesario. El Comité Permanente considerará los resultados y las recomendaciones del grupo de trabajo en su 65ª reunión, tomará una decisión sobre nuevas medidas, según proceda, y acordará una propuesta final en su 66ª reunión para someterla a la consideración de la CoP17.

**OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA**

La Secretaría apoya las recomendaciones del Presidente del Comité Permanente en los párrafos 18 a 21 del presente documento, inclusive la revisión de la Decisión 14.77, como se propone en el párrafo 21.

CONSIDERACIONES EN LO QUE CONCIERNE AL ESTABLECIMIENTO DE UN MECANISMO DE ADOPCIÓN DE DECISIONES PARA UN PROCESO DE COMERCIO DE MARFIL BAJO LOS AUSPICIOS DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES

En este Anexo se enumeran las cuestiones que podrían abordarse y acordarse en el contexto de la aplicación de la Decisión 14.77, basándose en el estudio contenido en el documento SC62 Doc. 46.4 y en los comentarios de los interesados.

**1. Un mecanismo de adopción de decisiones**

a. Esbozo

Las sugerencias que figuran a continuación se han extraído de las observaciones de los interesados y, junto con la información contenida en el estudio, pueden considerarse al acordar el contenido y la estructura del mecanismo de adopción de decisiones.

Côte d'Ivoire	<i>Un mecanismo de adopción de decisiones transparente que otorga responsabilidades compartidas a todos los Estados del área de distribución del elefante africano y está controlado por la Conferencia de las Partes.</i>
Kenya	<i>El proceso de mecanismo de adopción de decisiones versa sobre las condiciones bajo las cuales podría realizarse el comercio de marfil o al menos no constituiría una amenaza para los elefantes.</i>
Namibia	<i>El mecanismo debería disponer de varias opciones de comercio y no solo de una. En nuestra opinión, el mecanismo de comercio debería centrarse en los prerequisites que ha de cumplir un país para poder vender marfil sin necesidad de tener que solicitar permiso a la Conferencia de las Partes. La mayoría de esos prerequisites, por no decir todos, figuran en el informe, como los planes de gestión, la población viable, los documentos correspondientes para todos los artículos de marfil, por no citar que algunos de ellos. Sin embargo, deseáramos ver esos prerequisites como el núcleo del mecanismo de comercio. Namibia contempla un mecanismo de comercio de marfil que no sea encombrante, y sea eficiente y efectivo al proporcionar rápida retroalimentación en apoyo de la aplicación de la ley.</i>
Sudáfrica	<i>El documento presenta una opción en términos de un mecanismo de comercio (es decir, la Oficina Central de Ventas de Marfil), mientras que se había anticipado que el documento propondría un mecanismo que facilitaría la adopción de decisiones en relación con el comercio marfil con una serie de opciones/mecanismos sobre como podía facilitarse el comercio. El mecanismo no debería necesariamente prescribir como debe realizarse el comercio o limitar a los países en términos del mecanismo de comercio actual.</i>
Reino Unido	<i>El propósito de un mecanismo de adopción de decisiones debería ser establecer condiciones y criterios que gobernarían las posibles ventas futuras de marfil en los casos en que las Partes en la CITES hubiesen decidido incluir las poblaciones de elefantes en el Apéndice II de la CITES. Si se pone en práctica un mecanismo semejante, el comercio de marfil solo podría tener lugar bajo condiciones y según los criterios establecidos de conformidad con ese mecanismo. En consecuencia, el mecanismo de adopción de decisiones debería:</i>  <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>sentar esas condiciones y criterios;</i></li> <li>– <i>aclarar como podría organizarse el posible comercio futuro; e</i></li> <li>– <i>indicar qué órganos, comités y/o mecanismos deberían ser responsables de (i) evaluar si se cumplen las condiciones/criterios para cada caso o cada transacción, (ii) organizar las ventas, y (iii) velar por que las disposiciones en el mecanismo de adopción de decisiones se aplican y observan debidamente.</i></li> </ul>

b. Cuestiones objeto de preocupación

Hay amplio acuerdo en que será preciso considerar varias preocupaciones importantes al desarrollar el mecanismo de adopción de decisiones y diseñar un proceso para el futuro comercio de marfil de elefante. Los pormenores pueden encontrarse en el estudio y las observaciones. Estos incluyen lo siguiente (los párrafos en cursiva son extractos de los materiales disponibles y de las observaciones que parecen pertinentes y ofrecen la posibilidad de avanzar):

i) Impacto del comercio legal de marfil sobre la gestión del elefante, la caza furtiva y el comercio ilegal en la totalidad del área de distribución del elefante africano, y la función de los Estados del área de distribución del elefante africano cuyas poblaciones de elefantes están en el Apéndice I o que no autorizan el comercio de marfil

- *Los elevados niveles de caza furtiva de elefantes y el comercio ilegal de marfil hace que sea imperativo que se proporcionen garantías exhaustivas de la legalidad del marfil que se comercializaría bajo el mecanismo de adopción de decisiones.*
- *Incluso en el caso de que se dispone de medidas de control y observancia adecuadas para garantizar de que solo el marfil legal entra en el comercio internacional, la cuestión de si el comercio legal alienta el comercio ilegal podría abordarse como parte del mecanismo de adopción de decisiones. Esa evaluación debería reposar en un análisis objetivo, como el desarrollado bajo el programa MIKE.*
- *El Plan de acción del elefante africano proporciona un marco general y este mecanismo y, en definitiva, el comercio de marfil resultante debería contribuir a su aplicación.*
- *La continua aplicación de MIKE en todos los Estados del área de distribución del elefante africano, así como la aplicación del Plan de acción del elefante africano proporcionará mecanismos para supervisar el estado de conservación de las poblaciones de elefantes. En este sentido, los factores a nivel de sitio, a nivel de país y a nivel global asociados con la matanza ilegal de elefantes también debería tenerse en cuenta, ya que los factores distintos del comercio desempeñan una importante función en términos de la matanza ilegal de elefantes.*
- *Los esfuerzos de conservación del elefante conectados con la CITES han conducido a un consenso, cooperación y respeto mutuo entre los Estados del área de distribución. El desarrollo del Plan de acción del elefante africano es un testimonio de este enfoque. Su aplicación otorga una función a los Estados del área de distribución no comerciales, y respeto por el posible impacto del comercio sobre las poblaciones de elefantes en los Estados del área de distribución no comerciales.*
- *El éxito de la aplicación de la CITES reposa en la cooperación de los Estados miembros y ningún país podrá tener éxito en su empeño sin esta cooperación, incluso después de haber dedicado los recursos necesarios para hacerlo.*

ii) Comercio sostenible de marfil y conservación de los elefantes

- *Los Estados del área de distribución que deseen autorizar el comercio de marfil deberían ser capaces de demostrar que sus poblaciones están creciendo o son estables y están debidamente ordenadas.*
- *Los Estados del área de distribución que deseen comerciar marfil no deben autorizar la matanza de elefantes con la clara intención de proporcionar marfil, o explotar activamente las poblaciones de elefante para suministrar marfil.*
- *La necesidad de crear incentivos para los terratenientes a fin de que amplíen el hábitat disponible para la especie.*
- *La garantía de que las partes interesadas locales participan en las decisiones relativas al comercio de marfil; que los beneficios de este comercio se dedicarán a la conservación del elefante y el desarrollo económico de las comunidades locales.*

- *El cumplimiento con la Resolución Conf. 13.2 (Rev. CoP14) sobre Utilización sostenible de la diversidad biológica: principios y directrices de Addis Abeba para la gestión de las poblaciones de elefante africano.*
- *La consideración de la Resolución Conf. 8.3 (Rev. CoP13) sobre Reconocimiento de las ventajas del comercio de fauna y flora silvestres en relación con el comercio de especímenes de elefante africano de los Estados del área de distribución del elefante africano con poblaciones y programas de conservación sólidos, y el Plan de acción del elefante africano, en el que se declara que la conservación de los elefantes puede proporcionar beneficios y que estos deberían destinarse a los que viven con los elefantes.*
- *Formular dictámenes de extracción no prejudicial en cumplimiento del Artículo IV. En este sentido, la cuestión es saber si el mecanismo de adopción de decisiones debería incluir requisitos específicos (debido a los rasgos específicos de la especie/poblaciones concernidas) que el Estado de exportación tendría que tener en cuenta al formular sus dictámenes. Esos requisitos podían relacionarse, por ejemplo, con el establecimiento de planes de gestión transnacional para poblaciones compartidas de elefantes. La importancia de establecer cupos y los niveles de esos cupos también podrían considerarse en este contexto. En este sentido, las Resoluciones Conf. 12.8 (Rev. CoP13) y Conf. 14.7 (Rev. CoP15) de la CITES proporcionan ciertos aspectos o elementos importantes que deberían tomarse en consideración durante el proceso de deliberación.*

### iii) Sostenibilidad económica del comercio en África

- *En esta esfera, el mecanismo de adopción de decisiones podría contener condiciones relacionadas con la participación de las comunidades locales en las decisiones que conduzcan al comercio de marfil y las garantías de que los beneficios de ese comercio se destinarán a la conservación del elefante y al desarrollo económico de las comunidades locales.*
- *Evaluar si los ingresos son suficientes para compensar los posibles impactos negativos de la creciente caza furtiva en África y el comercio ilegal de marfil.*
- *Mientras que en algunos países, especialmente en la región de África meridional, se permite la propiedad privada de la vida silvestre, no suele ser el caso en muchos otros países. Los beneficios de ese comercio van directamente a esos propietarios a fin de, a su juicio, incentivar la gestión sostenible, sin que ningún beneficio vaya al Estado del área de distribución de la vida silvestre o a las autoridades de aplicación de la ley para actividades de lucha contra la caza furtiva y otras actividades.*
- *Incorporar disposiciones para contribuir al Fondo para el elefante africano o, de otro modo, para ayudar a la exitosa aplicación del Plan.*
- *Reconocer que muchos de los problemas a que hace frente el elefante africano en muchas partes de su área de distribución no pueden abordarse a nivel de los propietarios privados y sus posibles ingresos debido al comercio, ya que la magnitud de las operaciones de caza furtiva en esas áreas y la cantidad y sofisticación del armamento que los cazadores furtivos tienen a su disposición abrumaría cualquier intento local por mantenerlos bajo control. Se requieren operaciones coordinadas y dotadas nacionalmente; en muchos países los costos involucrados, inclusive los costos administrativos de segundo orden, mayor vigilancia en las aduanas, capacitación, costos de equipo, costos de los procesamientos, etc., pueden exceder en gran medida cualquier posible ingreso derivado de un comercio legal de marfil.*

### iv) Planes de acción nacionales y regionales

- *Los Estados del área de distribución que deseen autorizar el comercio de marfil tienen planes de ordenación nacional del elefante que se están aplicando. Es preciso considerar el establecimiento de planes de ordenación transnacional para poblaciones compartidas de elefantes.*
- *Adhesión al Plan de acción del elefante africano.*



- v) Economías de la oferta y la demanda de marfil; realidades del mercado y respuestas; pautas de consumo
- *Tener un buen conocimiento de las existencias de marfil en África y los niveles de producción ‘natural’ sostenible de marfil.*
  - *La actual población silvestre de elefantes africanos puede sostener un comercio internacional regular de marfil obtenido legalmente y abastecer la demanda asiática suministrando 200 toneladas de marfil en bruto cada año.*
  - *Determinar la naturaleza y el tamaño de la demanda de marfil en los países consumidores, y llevar a cabo estudios o desarrollar modelos y escenarios económicos, según proceda.*
  - *Reducir la demanda y la disponibilidad del marfil en los países consumidores ya que es probable que el comercio legalizado pueda permitir el blanqueo y, por ende, fomentar el comercio ilegal de marfil.*
  - *La sostenibilidad económica a largo plazo del comercio solo puede determinarse una vez que se realice el comercio. Debería diseñarse un sistema de supervisión del comercio para evaluar las respuestas del mercado, los cambios en los precios, los cambios en la demanda y el suministro, etc.*
- vi) Trazabilidad, sistemas de marcado y control y reducir al mínimo la filtración de marfil ilegal en el sistema de marfil legal
- *Garantizar la trazabilidad: la capacidad para distinguir el marfil de origen legal del procedente de fuentes ilegales es necesaria para reducir al mínimo la filtración de marfil ilegal en la cadena de producción y comercialización. Habrá que explorar y aplicar innovaciones tecnológicas que ofrezcan marcadores seguros del marfil en bruto. Podría basarse en las disposiciones sobre marcado existentes en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) y/o incorporar requisitos adicionales (por ejemplo, tecnologías forenses basadas, entre otras cosas, en la identificación del ADN o isotópica).*
  - *Son necesarios mecanismos coordinados y de comercialización segura que reduzcan al mínimo los pasos entre los productores de marfil y quienes lo tallan para reducir las oportunidades de que el marfil ilegal entre en el mercado.*
- vii) Disposiciones de control y observancia para garantizar la legalidad del marfil a lo largo de la cadena de suministro
- *Garantizar la legislación y la observancia nacional enérgica en los Estados suministradores y consumidores.*
  - *Regímenes de control y observancia para garantizar la legalidad del comercio de marfil a lo largo de la cadena de suministro: velar por la plena aplicación de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) y la Decisión 13.26 (Rev. CoP15), o sus futuras sustitutas, en todos los Estados a lo largo de la cadena de suministro.*
  - *Para todos los países que participan en el comercio de marfil al amparo del mecanismo de adopción de decisiones, el nivel y la eficacia de su régimen de control y observancia debería también evaluarse a la luz de su cumplimiento con las resoluciones y decisiones CITES relevantes. Se considerará que las Partes no incluidas en la Categoría 1 del proyecto de legislación nacional de la CITES no cumplen este requisito.*
  - *Reforzar la observancia en el lado de la demanda de esa ecuación.*
  - *Fortalecer los esfuerzos de lucha contra la caza furtiva y el comercio ilegal de marfil en todos los Estados del área de distribución del elefante africano.*
  - *Condiciones que se aplican a los Estados de exportación: [autorizar la verificación del origen legal del marfil; régimen de cumplimiento y observancia; nivel de caza furtiva de elefantes; nivel de comercio ilegal (ya sea como punto de partida o de tránsito); control de las existencias de*

marfil en manos gubernamentales o privadas; solidez del sistema de marcado/trazabilidad ...]. *Debería preverse una evaluación independiente del sistema en vigor en los Estados de exportación regularmente.*

- *Condiciones sobre los regímenes de control y observancia en los Estados de destino final: véase infra [registro de los compradores, talladores y otras personas que participan en el comercio de marfil; eficacia del control del comercio nacional de marfil;...]. Debería preverse regularmente una evaluación independiente del sistema en vigor en los Estados de destino final.*
  - *Los Estados de tránsito debería estar sujetos a condiciones específicas sobre el control y la observancia.*
- viii) Supervisión de los impactos del comercio de marfil sobre la situación de los elefantes y el comercio (legal e ilegal) de marfil, desarrollo de escenarios y mecanismos de respuesta
- *Mantener o fomentar/ampliar el MIKE y ETIS o sistemas analíticos objetivos equivalentes para supervisar el impacto de cualquier comercio aprobado sobre la situación de los elefantes y el comercio ilegal de marfil, y evaluar si el comercio legal alienta el comercio ilegal o la caza furtiva.*
  - *Desarrollar la adopción de decisiones oportunas en caso de incumplimiento o cuando los impactos se consideren negativos.*
  - *Resolución Conf. 12.8 (Rev. CoP13) para garantizar la naturaleza no perjudicial del comercio de especímenes incluidos en el Apéndice II.*
  - *Supervisión y circuitos de retroalimentación. Las estructuras organizativas e institucionales (reglas de juego) establecidas para un comercio de marfil deberán funcionar en las escalas y niveles apropiados a fin de lograr una rápida retroalimentación entre la supervisión en curso y la adopción de decisiones.*

## **2. Un proceso para el comercio de marfil**

### **a) Alcance**

Algunos interesados piden que se determine lo siguiente:

- ¿Qué especímenes se permitiría comercializar y de qué poblaciones?
- ¿Qué tipo de sistema para el comercio de marfil debería estar en vigor?
- ¿Quién debería tomar parte en el comercio y bajo qué condiciones?
- ¿Cómo se administran las fuentes de ingresos y se efectúan las asignaciones?
- ¿Cuál es la organización práctica de las ventas, las exportaciones, las importaciones y la venta al por menor?
- ¿Cuáles son las restricciones al comercio de marfil en los países de exportación e importación?
- ¿Qué supervisión, auditoría y controles se requieren?

### **b) Disposiciones relevantes de la CITES**

En este contexto, debería tenerse en cuenta varias disposiciones básicas de la CITES en lo que concierne al comercio de marfil de las poblaciones incluidas en el Apéndice II, incluyendo lo siguiente:

#### **i) Legalidad**

- Sólo puede realizarse el comercio de marfil de las poblaciones de *Loxodonta africana* incluidas en el Apéndice II. Si la inclusión es objeto de una anotación, debería indicarse el comercio de marfil que se autoriza (en bruto, semitrabajado, trabajado).

- Cumplimiento con las disposiciones de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) y la Decisión 13.26 (Rev. CoP15), o sus sucesoras, relativas al mercado, los controles del comercio de marfil interno, MIKE y ETIS, cupos, el Plan de acción para el control del comercio de marfil de elefante, etc.

ii) Sostenibilidad

- Cumplimiento con el Artículo IV para el comercio de especímenes de especies del Apéndice II, inclusive la formulación de dictámenes de extracción no perjudicial y las pruebas de adquisición legal. Considerar la orientación relevante proporcionada en el marco de la CITES, incluyendo el establecimiento de cupos.
- La Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) sobre *Comercio de especímenes de elefante*, o su sucesora, en particular las disposiciones sobre ETIS y MIKE.
- La Resolución Conf. 12.8 (Rev. CoP13) sobre *Examen del comercio significativo de especímenes de especies del Apéndice II* para verificar y garantizar la índole no perjudicial del comercio.
- La Resolución Conf. 13.2 (Rev. CoP14) sobre *Utilización sostenible de la diversidad biológica: principios y directrices de Addis Abeba*.
- La Resolución Conf. 14.7 (Rev. CoP15) sobre *Gestión de cupos de exportación establecidos nacionalmente*.

iii) Trazabilidad

- Marcado de los especímenes en el comercio; identificación del marfil; colaboración en la preparación de perfiles forenses [como se prevé en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) y la Decisión 13.26 (Rev. CoP15), o en sus sucesoras].

iv) Supervisión y presentación de informes

- Supervisar el impacto del comercio legal sobre la matanza ilegal de elefantes y el comercio ilegal de marfil a través de MIKE y ETIS, como se solicita en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15), o en su sucesora.
- La función del Comité Permanente y de la Secretaría al revisar e informar sobre las medidas en los Estados que no comercializan marfil en relación con la legislación, las medidas de observancia, la presentación de informes y el sistema de observancia para el marfil trabajado; la sensibilización del público y otras actividades especificadas en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) y la Decisión 13.26 (Rev. CoP15), o sus sucesoras.

c) Otros principios

Varios interesados mencionaron una serie de principios y disposiciones adicionales (véase el párrafo 1. b) *supra*), entre otros:

- Los ingresos del comercio deberían beneficiar a las partes interesadas (es decir, el estado, los terratenientes privados o del sector comunal) en cuyas tierras viven los elefantes, de modo que puedan invertirlos en los elefantes y sus hábitats y mejorar sus medios de subsistencia. Esto debería proporcionar incentivos para conservar y gestionar los elefantes sosteniblemente en su tierra.
- El comercio debería contribuir al *Fondo para el elefante africano* para la aplicación del *Plan de acción del elefante africano*.
- Los ingresos acumulados deben utilizarse fundamentalmente para la conservación y la gestión del elefante y el desarrollo de la comunidad, en particular, dentro del área de distribución del elefante. Esos ingresos tendrían que administrarse y un fondo fiduciario bajo los auspicios de estructuras gubernamentales del país concernido sigue siendo la forma más idónea de supervisar la utilización de los fondos.

- El comercio debería autofinanciarse a fin de lograr la sostenibilidad a largo plazo, es decir, los costos de gestión y los controles no deberían depender de la financiación o el apoyo externos.
- La producción regular y la comercialización frecuente: las ventas únicas e intermitentes (de cualquier otro artículo) envían señales erróneas al mercado y los consumidores.
- Los Estados del área de distribución que deseen autorizar el comercio de marfil no deberían permitir la matanza de elefantes con el exclusivo propósito de obtener marfil, o explotar activamente las poblaciones de elefantes para suministrar marfil.

d) Criterios

Algunos interesados y consultores propusieron criterios que habrían de cumplir los Estados del área de distribución que exporten marfil, los Estados importadores y, en caso necesario, los Estados por donde transita el marfil, antes de que la Conferencia de las Partes pueda autorizar el comercio de marfil. Podían preverse diversos marcadores cuantificables para cada uno de esos criterios a fin de ayudar a determinar el cumplimiento.

i) Criterios para que los **Estados del área de distribución del elefante africano** puedan optar al comercio de marfil

- La población de *Loxodonta africana* del Estado de exportación está incluida en el Apéndice II o cumple los requisitos para su transferencia a ese Apéndice. En el último caso, toda autorización para permitir el comercio de marfil dependería de la transferencia al Apéndice II.
- Establecimiento de planes nacionales de ordenación del elefante aprobados y aplicados por las autoridades nacionales relevantes.
- Planes regionales de ordenación del elefante para las poblaciones compartidas.
- Adhesión al *Plan de acción del elefante africano* en el Estado del área de distribución, y colaboración a nivel regional y continental.
- Acuerdo de que no se matarán elefantes con el único propósito de obtener marfil, o no se explotarán activamente para suministrar marfil.
- La Parte concernida debería figurar en la Categoría 1 del Proyecto de legislación nacional de la CITES, y tener legislación en vigor que regule la venta de marfil y prevea el registro de las existencias de marfil.
- Sistemas para supervisar y rastrear el comercio de marfil y las existencias de marfil haciendo uso de las tecnologías forenses más modernas.
- Cumplimiento con la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) y la Decisión 13.26 (Rev. CoP15), o sus sucesoras.
- Políticas de almacenamiento de marfil e instalaciones de conservación seguras y bien gestionadas.
- Participación en esfuerzos para mejorar la trazabilidad del marfil en bruto, semitrabajado y trabajado.
- Estrategias nacionales para garantizar la supervisión y la observancia.
- Aceptación de auditorías externas e inspecciones sin previo aviso.
- Cooperación con los países de importación.
- Políticas nacionales para garantizar la distribución de los ingresos, supervisar los gastos y presentar informes.
- Aplicación de MIKE en al menos un sitio.

- Participación en el programa ETIS.
- Contribución en investigaciones en relación con la trazabilidad del marfil.
- Cupos anuales de marfil sometidos a la Secretaría CITES para que proceda a su evaluación.
- Presentación regular de informes a la Secretaría, inclusive sobre las existencias de marfil y el comercio (marfil vendido anualmente), y la utilización de los ingresos.

ii) Criterios para que los **Estados consumidores** puedan optar al comercio de marfil

- Cumplimiento con la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) y la Decisión 13.26 (Rev. CoP15), o sus sucesoras.
- Comprensión y supervisión detallada del mercado nacional de marfil, inclusive del tamaño y la índole de la demanda de marfil, los parámetros económicos y sociales y la adopción de indicadores para evaluar los cambios y la evolución del mercado continuamente.
- Garantizar la seguridad del marfil en bruto importado.
- Reglamentación estricta de la venta de marfil en bruto en sus territorios.
- Supervisión del movimiento del marfil en bruto en los mercados nacionales haciendo uso de las tecnologías forenses más modernas.
- Limitar las ventas de marfil en bruto únicamente a los talladores registrados.
- Reglamentación estricta de la venta de marfil en bruto en sus territorios, así como el procesado, la talla y el mercado al por menor del marfil.
- Participar en los esfuerzos para mejorar la trazabilidad del marfil en bruto, semitrabajado y trabajado.
- Inspecciones regulares y supervisión sistemática de los que participan en la industria del marfil.
- La Parte concernida debería estar incluida en la Categoría 1 del Proyecto de legislación nacional de la CITES y contar con disposiciones legales y medidas de observancia específicas para apoyar lo precitado.
- Procesamiento de delincuentes (en la legislación debe especificarse que las actividades ilegales son delitos) y presentación de informes sobre los procesamientos a la Secretaría.
- Estrategias de cumplimiento y observancia.
- Aceptación de auditorías externas e inspecciones sin previo aviso.
- Cooperación con los países de exportación (Estados del área de distribución).
- Presentación de informes sobre el marfil importado, los talladores registrados, el marfil procesado y comercializado, etc.
- Participación en el programa ETIS.
- Presentación regular de informes a la Secretaría, inclusive sobre los niveles de comercio de marfil y las medidas de cumplimiento.

### 3. **Cuestiones de gobernanza**

En principio, debe hacerse el mayor uso posible de las estructuras y procesos existentes. La creación de nuevas estructuras o procesos debería reducirse al mínimo, mientras que debería especificarse y fomentarse, según se estime necesario, la función de los órganos y procesos existentes de la CITES. Las

siguientes cuestiones pueden acordarse en relación con el marco institucional del mecanismo de adopción de decisiones:

- ¿Qué papel debe asignarse a las diferentes estructuras de la CITES?
- ¿Quién determina si los países de exportación e importación cumplen los criterios?
- ¿Quién organiza y supervisa el comercio de marfil?
- ¿Quién asegura la supervisión, la verificación y la presentación de informes?
- ¿Quién es responsable de iniciar o suspender el comercio, y en que circunstancias deberían tomarse esas decisiones?

A continuación se muestran algunas sugerencias relevantes para esas cuestiones.

a) La Conferencia de las Partes

- Adopta el mecanismo de adopción de decisiones y sus principios, procesos y marco institucional.
- Adopta criterios que las Partes que participan en el comercio tendrán que cumplir antes de que acuerde autorizar el comercio de marfil o antes de que ese comercio sea autorizado por la Parte concernida (sujeto a la verificación del Comité Permanente o la Secretaría).
- Decide si puede llevarse a cabo el comercio de marfil de *Loxodonta africana* de poblaciones incluidas en el Apéndice II, y adopta enmiendas relevantes a las inclusiones actuales.
- Recibe informes del Comité Permanente y la Secretaría y supervisa la aplicación del mecanismo de adopción de decisiones y los criterios, y considera las modificaciones necesarias.

b) El Comité Permanente

- Examina el cumplimiento general de las disposiciones de la CITES, el mecanismo de adopción de decisiones y el proceso para el comercio de marfil (esta tarea puede ser llevada a cabo por un subgrupo permanente del Comité Permanente, por ejemplo, basándose en su Subgrupo MIKE-ETIS existente), en colaboración con la Secretaría.
- Revisa los informes de la Secretaría.
- Evalúa las evaluaciones de la Secretaría y toma decisiones en consecuencia (como el único órgano que puede autorizar el comercio).
- Participa en verificaciones y actividades de supervisión (esta autoridad puede delegarse a ciertas Partes o instituciones).
- Informa a la Conferencia de las Partes.

c) La Secretaría

- Evalúa si las Partes que desean autorizar el comercio de marfil cumplen los criterios acordados.
- Supervisa el comercio legal de marfil en los países de exportación e importación.
- Mantiene una base de datos sobre el comercio de marfil.
- Organiza y lleva a cabo los estudios y las actividades de supervisión relevantes.
- Organiza una reunión anual de los Estados del área de distribución del elefante africano y los asociados comerciales.
- Informa al Comité Permanente y a la Conferencia de las Partes.

- Efectúa auditorías regulares bajo la supervisión del Comité Permanente.
- d) El Comité de Fauna
- Lleva a cabo un examen del comercio significativo.
- e) Estados del área de distribución del elefante africano y países consumidores
- Examinan los impactos del comercio sobre las poblaciones del elefante africano en todo el continente, así como los progresos y acontecimientos en el marco de la aplicación del *Plan de acción del elefante africano*.
  - Formulan asesoramiento a la Secretaría y al Comité Permanente.
- f) Recursos mínimos para desempeñar las funciones asignadas a los órganos precitados, que se financiarán con cargo a los ingresos del comercio
- Una unidad de supervisión del comercio de marfil en la Secretaría CITES (3-4 puestos).
  - Un presupuesto operacional a la Secretaría para viajes, expertos, verificaciones independientes, supervisión, estudios, traducción, bases de datos y un sitio web especializado.
  - Reuniones anuales de los Estados del área de distribución del elefante africano y asociados comerciales, que se celebrarán conjuntamente con las reuniones regionales de MIKE/ETIS, y el Comité de Dirección de Fondo para el elefante africano.
  - Una contribución anual al Fondo para el elefante africano con miras a ayudar a aplicar el Plan de acción del elefante africano en los Estados del área de distribución del elefante africano no comerciantes.