

Enero/Febrero 2023 | G.1

BIDA. AOL-23-G1

Nuevo avance para los elefantes en la Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

Anna Mulà Arribas

Abogada. Equipo Técnico de INTERcids

INTERcids, operadores jurídicos por los animales

equipotecnico@intercids.org

RESUMEN

En la reunión 19^a de la CITES, la Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CoP19, Panamá), que ha tenido lugar durante el mes de noviembre de 2022 en la ciudad de Panamá, las 170 naciones presentes han decidido detener temporalmente la exportación de todos los elefantes de África, extendiendo a todos los elefantes dicha limitación aprobada para ciertas poblaciones en la antigua CoP18 que se celebró en Ginebra en agosto de 2019 (CoP18, Ginebra). Los países africanos iniciarán ahora un diálogo para tratar de encontrar un consenso sobre esta cuestión tan controvertida en la que los países africanos se encuentran divididos.

En la reunión 18^a de la Conferencia de las Partes (CoP18, Ginebra, 2019) se votó a favor de prohibir el comercio de elefantes africanos vivos de las poblaciones de Botsuana y Zimbabue a sitios *ex situ*, es decir, fuera de su hábitat natural, como a zoológicos y circos de otros continentes.

Para Namibia y Sudáfrica ya regía esta limitación desde hacía años. Sin embargo, en marzo de 2022, Namibia desafió estas reglas haciendo una interpretación de la convención que le permitió exportar elefantes a parques zoológicos de los Emiratos Árabes. Esta polémica motivó que el Comité Permanente de CITES celebrado ese mismo mes (SC74, Lyon, 2022) invitara

a las Partes de CITES a “proponer en la Conferencia de las Partes un marco jurídico claro para el comercio de elefantes africanos vivos”.

Esta Conferencia tuvo lugar en noviembre de 2022 y CITES ha acordado que los países han de iniciar un diálogo para encontrar un consenso sobre este tema y mientras tanto establecer una moratoria para exportar elefantes. Una victoria sin duda sin precedentes: ahora se avecinan discusiones y más trabajo durante los próximos años para que esta solución provisional se convierta en permanente, pero nos acompaña la convicción, la experiencia y la ciencia.

En este Boletín, explico cómo hemos llegado hasta aquí, desde mi experiencia y oportunidad que me ha brindado la Fundación Franz Weber (FFW).

1. Introducción genérica

En un contexto sin precedentes de crisis planetaria ambiental por el cambio climático y la pérdida y el colapso de la biodiversidad, el pasado noviembre tuvo lugar en Panamá la 19ª reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES CoP19), un instrumento de conservación de especies con interés comercial que vela para que el comercio internacional de animales y plantas no constituya una amenaza para la supervivencia de las especies en su medio natural.

En la CoP19, las Partes de CITES acordaron proteger a cientos de especies amenazadas (tiburones, rayas, ranas, lagartos, etc.) mediante la regulación de su comercio; y también se abordaron las medidas para frenar el comercio ilegal de otras especies como pangolines, vaquitas, jaguares o elefantes, entre otros. Así, algunas especies de tiburones que son comercializadas sin ningún tipo de control para cubrir la demanda del mercado de lujo de aletas de tiburón, fueron protegidas a través de su inclusión en el Apéndice II (que implica la emisión de permisos de exportación y control de su trazabilidad). Asimismo, después de rechazarse una propuesta similar en la anterior CoP18 celebrada en agosto de 2019, en esta CoP19 se incluyeron en el Apéndice II 160 especies de ranas de cristal, muchas de ellas tan pequeñas como la uña de un dedo, que son capturadas en la naturaleza por la gran demanda de animales de compañía. Otras especies de tortugas y lagartos, que son apreciados como animales de compañía y carne, recibieron el mismo tratamiento en su inclusión en el Apéndice II y también se tomó la decisión de proteger a dos especies de pájaros “cantores” comúnmente comercializados para evitar su extinción. Otros animales, como el pangolín y la vaquita, que son el mamífero y el cetáceo más amenazados del mundo, respectivamente, recibieron

protecciones adicionales con miras a poner fin completamente al comercio ilegal. En relación con medidas que afectan más directamente a la protección de los animales como seres individuales (y no tanto como especies o poblaciones), se aprobaron avances en relación al transporte de los animales vivos y al destino de los animales vivos confiscados para reforzar medidas de bienestar animal, reconociéndose expresamente los riesgos asociados con el estrés y la mortalidad durante el transporte.

Sin embargo, estas medidas, lejos de poder evitar el declive de la biodiversidad, parece que justifican la continuación de la explotación de las especies que pretenden proteger. En este sentido, según los actuales informes de IPBES (Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas), el comercio de animales es una de las causas de pérdida de biodiversidad, así como uno de los impulsores del riesgo de pandemias.

Desde otra óptica, conforme a la Convención, la fauna silvestre posee valor desde los puntos de vista estético, científico, cultural, recreativo y económico y olvida el valor más trascendental, el que da valor intrínseco por sí mismo. Por eso, realmente, una vez se conocen las capacidades de sintiencia de los animales, sería necesario un cambio sustancial, incluso con la mirada puesta en terminar completamente con estas prácticas comerciales.

2. Una moratoria para la exportación de elefantes vivos

Desde un enfoque de protección de la naturaleza, de los hábitats y de los animales que viven en ellos, la FFW participa en las reuniones de los organismos de CITES, y particularmente desde el año 2008 asesorando a la Coalición para el Elefante Africano, que es una alianza de más de 30 países africanos que tiene como objetivo que se aprueben un conjunto de medidas para proteger a los elefantes, que responden a una crisis global que asola a los elefantes durante la última década.

Una de las medidas más exitosas de la CoP19 fue **el establecimiento de una moratoria sobre las exportaciones de elefantes africanos vivos** a la espera del resultado de una reunión de estados del área de distribución y otros expertos para discutir el tema.

Un análisis de la base de datos de comercio de la CITES, donde se incluyen las exportaciones que tuvieron lugar en octubre de 2019 desde Zimbabwe y en marzo de 2022 desde Namibia, revela que, desde 2010, la abrumadora mayoría de los elefantes vivos capturados en el medio silvestre y exportados desde África procedía de Zimbabwe (144 elefantes), seguida de Namibia (46), Eswatini (17) y Tanzania (9). La mayoría de los elefantes fueron importados por China (147). Los otros países importadores fueron

México (18), Estados Unidos de América (17), Cuba (6), Emiratos Árabes Unidos (26) y la República de Corea (Corea del Sur, 2).

Estas capturas conllevan separar a la fuerza a los individuos de sus grupos familiares, causándoles un daño físico y psicológico que provoca traumas, enfermedades y muertes tanto en las crías como en sus familiares. Los elefantes africanos son seres extremadamente inteligentes con complejas estructuras sociales respaldadas por fuertes lazos familiares que son fundamentales para el bienestar de todos los individuos. También son animales que están en constante movimiento manteniendo sus mentes estimuladas. Además, los métodos empleados para capturar a las crías son crueles, científicamente inapropiadas y éticamente inadmisibles.

Los elefantes africanos están incluidos en los Apéndices I y II de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). En concreto, las poblaciones de **Sudáfrica, Zimbabue, Botsuana y Namibia están incluidas en el Apéndice II**, sujetas a una [Anotación de los Apéndices](#) con el propósito exclusivo de permitir el comercio de animales vivos “a destinos apropiados y aceptables” como se define en la Resolución Conf. 11.20 (Rev. CoP18), Definición de la expresión “destinatarios apropiados y aceptables”, para Botsuana y Zimbabue y para programas de conservación *in situ* para Namibia y Sudáfrica.

El resto de las poblaciones de elefantes africanos vivos están en el Apéndice I y pueden comercializarse sujetos a las disposiciones del [Artículo III de la Convención](#) a destinos “adecuadamente equipados para albergarlos y cuidarlos”, siempre y cuando no se exporten con fines primordialmente comerciales. Lamentablemente, para CITES, los zoos han sido considerados históricamente como destinos sin propósitos comerciales, por lo que las poblaciones del Apéndice I y II han sido exportados a parques zoológicos o instalaciones similares como “safari parks” fuera de África.

En los últimos años, se ha demostrado que la inclusión de las poblaciones de elefantes africanos en diferentes listas y los dos criterios dentro de la anotación a las poblaciones del Apéndice II han supuesto la interpretación distinta del comercio de elefantes africanos vivos en función del país de origen. Es decir, **la falta de uniformidad de los criterios sobre el comercio de elefantes africanos vivos ha menoscabado la aplicación y el cumplimiento de la CITES** y ello ha propiciado que en los últimos años se hayan tenido que buscar soluciones de urgencia y definitiva en el único marco posible, que es el de las reglas de CITES.

ANTECEDENTES

3. Grupos de Trabajo de CITES *entre reuniones* (2017 en adelante)

En el seno de los organismos CITES, la FFW ha formado parte de dos **grupos de trabajo *entre reuniones*** creados en julio de 2017 y noviembre de 2017 por el Comité de Fauna y el Comité Permanente de CITES, respectivamente. Estos grupos de trabajo se crearon para dar cumplimiento a una Decisión de la CoP17 (Sudáfrica, 2016). Durante estos años, el grupo de trabajo ha formulado recomendaciones que luego fueron sometidas a la consideración del Comité de Fauna y al Comité Permanente. En primer lugar, se refiere a la necesidad de que los países que reciban animales pertenecientes a las especies incluidas en el Apéndice I puedan ser albergados y cuidados de forma adecuada (apartados 3 b) y 5 b) del artículo III del Convenio CITES). En segundo lugar, la Convención CITES permite el comercio internacional de elefantes y rinocerontes vivos capturados en la naturaleza si se trasladan a “destinatarios apropiados y aceptables (Resolución Conf. 11.20). Bajo esta Resolución, los elefantes son llevados a parques zoológicos u otros recintos como *safaris parcs* o similares ya que son considerados “destinatarios apropiados y aceptables”.

En los Comités Permanentes de CITES SC69 (Ginebra, diciembre 2017) y SC70 (Sochi, 2018) y en el Comité de Fauna de CITES (AC, Ginebra 2018) tuvieron lugar debates intensos, en el marco de los grupos de trabajo y en el contexto de los documentos presentados por la Coalición para el Elefante Africano, para desafiar las reglas de CITES sobre el comercio internacional de elefantes africanos vivos capturados en la naturaleza. Por ejemplo, el documento Inf. 36, el cual presentó un resumen y un análisis de la información sobre las implicaciones legales, los impactos biológicos y los efectos en el bienestar del comercio de elefantes africanos vivos. El documento SC70 Doc. 38.3 recomendó que la Conferencia de las Partes siguiente (CoP18) reconsiderara y tomara decisiones sobre las cuestiones particulares relacionadas con el comercio de elefantes silvestres vivos, incluyendo una opción para enmendar la Resolución Conf. 11.20 (Rev. CoP17) e incluir una recomendación de que los únicos destinatarios apropiados y aceptables para los elefantes africanos silvestres vivos son los programas de conservación *in situ* dentro de su área de distribución natural silvestre y que la única manera de promover la conservación *in situ* es a través de programas de conservación *in situ* dentro de su área de distribución natural silvestre.

4. Conferencia de las Partes CoP18 (Ginebra, agosto 2019)

Visto todo lo anterior, cuando llegó el momento de la reunión de la Conferencia de las Partes nº 18 (CoP18, Ginebra 2019), la Coalición para el Elefante Africano presentó para su debate y aprobación el CoP18 Doc. 44.2, el cual logró un consenso y las partes de CITES acordaron modificar la [Resolución Conf. 11.20, sobre destinatarios apropiados y aceptables](#), para restringir el comercio de elefantes africanos capturados en la naturaleza a 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* de los elefantes africanos*, o en el caso de transferencias temporales en situaciones de emergencia.

** Cabe señalar que el Grupo de Especialistas en Elefantes Africanos de la UICN ha declarado que no respalda la extracción de elefantes africanos de la naturaleza para ningún uso en cautiverio, creyendo que no hay un beneficio directo para [su] conservación in situ. Por tanto, desde entonces no se han autorizado ninguna exportación bajo circunstancias excepcionales.*

Dicha aprobación afectó a las poblaciones del Apéndice II de Botsuana y Zimbabue, ya que las poblaciones del Apéndice II de Namibia y Sudáfrica ya disponían de un régimen similar (acotado a programas de conservación *in situ*). Fue una decisión histórica, pero ahora se había de ampliar dicha restricción para todas las poblaciones de elefantes del Apéndice I.

5. Después de la CoP18

No obstante lo anterior, en octubre de 2019, unos días antes de que entrara en vigor la modificación aprobada en la CoP18, (los 90 días estipulados), Zimbabue exportó 33 elefantes a China, lo cual generó mucha desaprobación hacia ambos países exportador e importador, pero CITES no se pronunció hasta que las ONG decidimos instar a la Secretaría a tomar una posición según las reglas de CITES, para que dicha decisión fuera tomada en consideración en el Comité de Fauna y Permanente que se iban a celebrar con posterioridad.

Así, el 17 de abril de 2020, la Secretaría de CITES escribió a las Partes y organizaciones que habían participado previamente en el Grupo de trabajo del Comité de Fauna sobre la definición de la expresión “destinatarios apropiados y aceptables”, para invitarles a presentar información relevante sobre comercio de elefantes vivos. Todas las respuestas figuran en el Anexo 2, entre las que está la de la FFW. La Secretaría también escribió a las Partes con poblaciones de elefante africano incluidas en el Apéndice II, es decir, Namibia, Sudáfrica y Zimbabue, Botsuana, que habían exportado desde la aprobación de la Resolución 11.20 (en la CoP11) elefantes africanos capturados en el medio silvestre a un Estado no perteneciente al área de distribución del elefante africano. Se recibieron respuestas de Namibia, Sudáfrica y Zimbabue.

Zimbabue dijo que no se sentía obligado por la decisión de la CoP18 ya que había introducido una reserva en contra de la Resolución Conf. 11.20 (cuestión que en esta última CoP19 ya se resolvió en contra de este país).

Lo sorprendente es que Namibia confirmó que no se había tenido en cuenta la Resolución Conf.11.20 porque todas las exportaciones de elefantes africanos vivos de Namibia a Estados no pertenecientes al área de distribución se realizaron en virtud de las disposiciones del artículo III (Apéndice I) y no del artículo IV (Apéndice II). Ello, sin duda, se llevaba a cabo en contra de la Convención ya que sus elefantes estaban en el Apéndice II sujetos a la anotación que rezaba que el comercio de elefantes se dirigía a programas de conservación *in situ* para Namibia.

A. Comité de Fauna de CITES AC31 (on line, junio 2021)

En el Comité de Fauna celebrado en mayo-junio de 2021 (AC31), se presentó el documento por parte de la Coalición para el Elefante Africano (AC31 Doc.18.2) sobre el comercio de elefantes y además se creó un grupo de trabajo durante la sesión a instancia de la FFW y otras ONG, para abordar la interpretación de Zimbabue (que no se sentía obligado por la Resolución Conf. 11.20) y Namibia, que insistía que las exportaciones de elefantes africanos vivos capturados en la naturaleza podían realizarse de conformidad con las normas del Artículo III de la CITES (Apéndice I) para exportarlos a zoológicos, a pesar de que sus poblaciones de elefantes se encontraban en el Apéndice II sujetos a una anotación según la cual solo el comercio está acotado a programas de conservación *in situ*, como ya hemos avanzado antes. Afortunadamente, siguiendo el dictado de la Coalición y las ONG asesoras, el Comité de Fauna acordó remitir las preocupaciones sobre dicha interpretación de Namibia al Comité Permanente, que se celebró de manera presencial en Lyon en marzo de 2022.

B. Comité Permanente de CITES SC74 (Lyon, marzo 2022)

El 6 de marzo de 2022, un día antes del inicio del Comité Permanente de CITES (SC74, Lyon, 2022), el Ministerio de Medio Ambiente, Bosques y Turismo de Namibia confirmó que había llevado a cabo la exportación de 22 elefantes capturados en la naturaleza a zoológicos de los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Durante la SC74, varios miembros del Comité Permanente y partes observadoras cuestionamos la legalidad de las exportaciones de Namibia que no podían llevarse a cabo a zoológicos fuera de África. También destacamos una grave falta de transparencia en la exportación.

Al respecto, Burkina Faso presentó un documento informativo (Inf. Doc. 15) en esta reunión del Comité Permanente celebrada en Lyon, el cual contiene un dictamen jurídico elaborado por la FFW sobre las normas de la CITES relativas a la exportación de elefantes africanos vivos desde Namibia, que contribuyó a los debates del Comité Permanente sobre la ilegalidad de la interpretación que hizo este país de sus exportaciones de elefantes africanos a Estados que no son del área de distribución.

A raíz de las intervenciones de diversos países a favor y sujetándose a la ilegalidad de las exportaciones a raíz del dictamen jurídico mencionado, el Comité decidió, afortunadamente otra vez, **"invitar a las Partes a proponer a la Conferencia de las Partes un marco jurídico claro para el comercio de elefantes africanos vivos"**.

6. Conferencia de las Partes CoP19 (Panamá, noviembre 2022)

Para su debate y votación en la CoP19 (Panamá, 2022), la Coalición para el Elefante Africano, presentó el documento CoP19 66.4.1, que respondía a la invitación del Comité Permanente para que la CoP aprobara un marco jurídico claro para el comercio de elefantes africanos vivos, proponiendo que el comercio de todos los elefantes africanos vivos extraídos del medio natural se limitara a programas de conservación *in situ* o a zonas seguras en el medio natural, dentro del área de distribución natural e histórica de la especie en África.

Sin embargo, la Unión Europea (UE) prefirió no tomar una posición clara y presentó otro documento CoP19 Doc. 66.4.2, que proponía en su lugar establecer un diálogo interno hasta la próxima CoP20 entre los países de la Coalición que no querían vender a sus elefantes y los países del Sur de África que quieren vender a sus elefantes. Ello significaba que durante todos estos años el comercio de elefantes pudiera seguir llevándose a cabo, con la afectación negativa para la conservación de los elefantes y la biodiversidad.

Después de debates intensos que duraron días en la CoP19 de Panamá, finalmente las Partes de CITES eligieron la propuesta de la UE, **pero con una condición: una moratoria sobre todas las exportaciones de todos los elefantes de África mientras el 'diálogo' esté en curso, y con la participación de otros expertos técnicos.**

Entonces, esta [decisión](#) histórica protegerá temporalmente a los elefantes hasta que las Partes de CITES tomen una decisión final después de estas reuniones de diálogo. Se extiende, por fin, la protección de los elefantes aprobada en la CoP18 (Ginebra, 2019) a todos los elefantes, ya pertenezcan al Apéndice I (en cuyo caso sí se pondrían vender a zoológicos) o el Apéndice II, limitando su comercio a 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.

Ahora se avecinan discusiones y mucho trabajo durante los próximos años para que esta solución provisional se convierta en permanente, pero nos acompaña la convicción, la experiencia y la ciencia.

Anna Mulà Arribas, Abogada.
Equipo Técnico INTERcids
equipotecnico@intercids.org

Links de interés

CITES <https://cites.org/esp>

Blog ZOOXXI <https://zooxxi.org/elefantes-los-zoos-vuelven-a-perder-terreno-en-cites/>

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor o autora y pueden no coincidir con las de INTERcids o sus miembros.

©2023 INTERcids, operadores jurídicos por los animales/BIDA. Todos los derechos reservados.