

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



Decimocuarta reunión de la Conferencia de las Partes
La Haya (Países Bajos), 3-15 de junio de 2007

Interpretación y aplicación de la Convención

Exenciones y disposiciones especiales al comercio

RELACIONES ENTRE LA PRODUCCIÓN *EX SITU* Y LA CONSERVACIÓN *IN SITU*:
INFORME DEL COMITÉ PERMANENTE

1. Este documento ha sido preparado por el Centro de intercambio de información del Comité Permanente.
2. En la Decisión 13.78 de la Conferencia de las Partes se declara que:

El Comité Permanente decidirá, por medio de su Centro de intercambio de información, la manera adecuada de seguir examinando la relación entre la producción ex situ (de animales y plantas) y la conservación in situ en el contexto de la CITES. Establecerá mandatos precisos para los órganos de la CITES que deban participar en ese trabajo, fijará plazos para que éste se complete, y presentará un informe sobre los progresos realizados en la 14ª reunión de la Conferencia de las Partes.

3. En su 53ª reunión (Ginebra, junio – julio de 2005), el Comité Permanente encargó a su Centro de intercambio de información que formulase recomendaciones a la 54ª reunión en cumplimiento de lo dispuesto en la Decisión 13.78. El Centro de intercambio de información presentó el documento SC54 Doc.34, en el que recomendaba que el Comité Permanente tratase de lograr la aprobación de la Conferencia de las Partes para llevar a cabo un estudio sobre esta cuestión. En este sentido, se presentó y examinó el mandato para ese estudio. El Comité acordó la propuesta en principio y solicitó al Centro de intercambio de información que enmendase el mandato a la luz de las deliberaciones celebradas.
4. Al preparar el presente documento, el Centro de intercambio de información tomó en consideración previos documentos de la Conferencia de las Partes y del Comité Permanente sobre los incentivos económicos, así como sobre la sinergia entre la CITES y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Al hacerlo, se observó que en algunos de esos documentos se examinaba la cuestión del acceso a los recursos genéticos y distribución de los beneficios. Al abordar la producción *ex situ* desde la óptica de la CITES, el objetivo debería ser optimizar al máximo los beneficios de esa producción para las poblaciones silvestres. Esto puede conllevar, o no, la distribución de los beneficios de esa producción, de haberlos, pero eso no es el objetivo fundamental. En lo que concierne a la posibilidad de transferir beneficios a los Estados del área de distribución, esto es únicamente con miras a promover la conservación de las especies relevantes en el medio silvestre. Al realizar la tarea que se le ha encomendado en la Decisión 13.78, el Centro de intercambio de información no tiene la intención de influir en los resultados de las negociaciones en curso sobre el acceso y distribución de beneficios del CDB. Ese Convenio tiene derecho a tomar sus propias decisiones en relación con la distribución de los beneficios dimanantes de la concesión del acceso a los recursos genéticos en los Estados del área de distribución. En consecuencia, en este documento no se toma una posición sobre el acceso y distribución de beneficios por sí mismo, salvo en la medida en que se relaciona directamente con los objetivos de la CITES.

5. Aunque se encargó al Comité Permanente y a su Centro de intercambio de información que se ocupase de esta cuestión, este último se ha dado cuenta de que los aspectos científicos no podían dejarse completamente de lado. Por consiguiente, se tomó en consideración la documentación de los dos comités científicos y se consultó con sus presidencias.
6. El Centro de intercambio de información ha tomado en consideración la documentación presentada al Comité de Fauna, en la que se detallaban estudios de caso en relación con la producción *ex situ*. Aunque esta documentación fue útil, ha sido muy difícil extraer conclusiones generales. Casi todos los estudios de caso fueron presentados por la Asociación Mundial de Zoológicos y Acuarios y no hubo modo de verificar si eran o no representativos. De hecho, en la documentación se destacaba una de las principales dificultades relacionadas con esta cuestión, a saber, que los argumentos expuestos por distintos grupos de interés eran anecdóticos o se basaban en suposiciones que podían ser posibles pero difíciles de verificar. Parece poco probable por el momento que puedan extraerse otras enseñanzas de los estudios de caso presentados voluntariamente. Esto no quiere decir que los estudios de caso no sean importantes, pero es preciso tener una visión más estratégica de la cuestión antes de que puedan examinarse en su contexto.
7. La cuestión de los sistemas de producción y los códigos de origen se abordó en anteriores documentos (en particular, en el documento PC14 Doc. 15). Sin embargo, aunque es importante, merece la pena que se examine por separado y es una cuestión más adecuada para los comités científicos. Esto no quiere decir que todos los sistemas *ex situ* son iguales en términos de sus riesgos y beneficios para las poblaciones silvestres. Sin embargo, se ha asignado al Centro de intercambio de información la responsabilidad de esta cuestión en respuesta a los problemas percibidos con la producción *ex situ*, que los comités científicos no fueron capaces de resolver plenamente.

Beneficios de la producción *ex situ*

8. La consideración del equilibrio de los beneficios y los riesgos asociados con la producción *ex situ* es crucial para llegar a una solución de esta cuestión. El beneficio citado con mayor frecuencia, evocado para justificar procedimientos CITES más ligeros para los especímenes derivados de esta producción, es que alivia la presión sobre las poblaciones silvestres. En efecto, esta hipótesis figura en la Convención desde el principio (aunque no siempre está claro en que medida es realmente el caso – véase a continuación). Hay sin duda numerosos taxa para los que el grueso del comercio es predominantemente de especímenes reproducidos artificialmente (cocodrilos y orquídeas, por ejemplo). De otro modo, es probable que esta hipótesis sea más cierta para los especímenes de escaso valor.
9. Otro beneficio citado en ocasiones es la posibilidad de que la producción *ex situ* proporcione una fuente para el plantel fundador para la reintroducción de especies en un hábitat adecuado del que habían desaparecido. Esa producción puede también ser la fuente del stock parental para revitalizar las poblaciones mermadas con un acervo genético reducido. Sin embargo, para que sea el caso, el acervo genético de la población *ex situ* relevante debe ser suficiente para los fines de repoblación o reintroducción, como en el caso de los programas oficiales de cría en zoológicos que gestionan las poblaciones colectivamente. La producción *ex situ* que no se administra específicamente para los fines de reintroducción o repoblación (inclusive la mayoría de la cría en cautividad comercial y la venta de los excedentes por los coleccionistas) no proporcionaría normalmente un acervo genético adecuado.
10. Los establecimientos *ex situ* debidamente administrados cuya repoblación se hace de manera regulada y sostenible puede añadir valor a la explotación silvestre y alentar los incentivos económicos para conservar el hábitat, en particular, cuando sería difícil abastecer la demanda completamente con especímenes silvestres. La cría en granjas de mariposas en Papua Nueva Guinea es un ejemplo; hay una demanda de esos especímenes en las exposiciones *ex situ* de mariposas en todo el mundo. La cría en granjas de mariposas ayuda a conservar, e incluso a mejorar, el hábitat (ya que esas mariposas representan un valor financiero) y, por ende, es benéfica para la supervivencia de esas especies. La cría en granjas de cocodrilos a menudo logra el mismo objetivo, pero como se practica para una serie de especies y países diferentes, los beneficios varían según la especie y el país. En otras palabras, el uso sostenible de las poblaciones *in situ* puede contribuir a la conservación *in situ*.

11. Cabe señalar también los beneficios de las observaciones e investigaciones realizadas sobre los especímenes *ex situ* para la conservación *in situ*. Esos especímenes pueden aportar considerable información sobre el comportamiento, la genética, la cría y los requisitos veterinarios de esas especies, que en muchos casos pueden aplicarse a las poblaciones *in situ*. Además, el continuo desarrollo de las técnicas de reproducción y cría facilita la reproducción o la propagación de taxa vulnerables que era difícil en el pasado.
12. Por último, pero no por eso menos importante, la cuestión planteada por México en el documento CoP13 Doc. 56.3.2, a saber, la posibilidad de transferir algunos beneficios a los Estados del área de distribución para la conservación *in situ*. Actualmente, en la mayoría de los casos se trata de un beneficio potencial más que real.

Riesgos de la producción *ex situ*

13. Ya se ha señalado un riesgo, a saber, que la existencia real o supuesta de establecimientos de cría en cautividad podría facilitar el blanqueo de especímenes capturados ilegalmente en el medio silvestre. Para especies altamente codiciadas, que alcanzan un gran valor en el mercado, la existencia de una fuente legítima de especímenes *ex situ* puede actuar como un incentivo para el comercio ilegal (mediante el blanqueo de especímenes capturados en el medio silvestre), salvo que el volumen de la producción *ex situ* sea de tal magnitud que permita satisfacer la demanda. Por ejemplo, el hecho de que con arreglo a la Resolución Conf. 12.5 (Conservación y comercio de tigres y otras especies de grandes felinos asiáticos incluidos en el Apéndice I), se desalienta el comercio de partes y derivados de tigre incluso de especies criadas en cautividad, muestra la inquietud de que este riesgo pueda sobrepasar cualquier beneficio para la conservación.
14. El comercio de cacatúas australianas ilustra también este problema. Hay pruebas de que la demanda, que los establecimientos de cría en cautividad *bona fide* no pudieron abastecer enteramente, estimuló sistemáticamente el contrabando de huevos de ese país. Pese a que es difícil evaluar la frecuencia con que sucede, indudablemente constituye un riesgo de amenaza para la especie. En la Unión Europea, las Autoridades Científicas han encontrado a menudo declaraciones sospechosas de especímenes criados en cautividad, y es posible que aumente esto en la creencia de que esas declaraciones facilitarían el paso de los especímenes. Sin embargo, no está claro en que medida ese fraude se produce por el hecho de que hay realmente insuficientes especímenes silvestres disponibles. En algunos casos, puede surgir en respuesta a medidas más estrictas impuestas por el país de importación o exportación con miras a eliminar o reducir considerablemente el comercio de especímenes silvestres vivos. La finalidad de este documento no es abrir un debate sobre esas medidas más estrictas. Basta decir que se ven socavadas si la existencia de un abastecimiento legítimo de especímenes *ex situ* facilita el blanqueo de especímenes capturados *in situ*.
15. Otro riesgo citado con frecuencia es que la producción *ex situ* en masa puede "socavar" la explotación sostenible del medio silvestre y eliminar así el principal incentivo para las comunidades de conservar la especie en su hábitat. Una vez más, se han citado ejemplos en anteriores reuniones del Comité de Fauna (en la AC19, por ejemplo) y sin duda alguna constituye una cuestión observada por algunos Estados del área de distribución, pero la magnitud de este fenómeno no está clara.
16. Un tercer riesgo es que los especímenes mantenidos en establecimientos de cría o reproducción pueden escapar y convertirse en especies invasoras o al menos convertirse en una fuente de contaminación genética.

Aspectos económicos

17. En deliberaciones precedentes, estos aspectos han sido los más polémicos y dieron lugar a muchas de las consideraciones evocadas previamente. Aunque en este documento se pretende ser neutral sobre las cuestiones del acceso y distribución de los beneficios, hay una serie de factores económicos y casi económicos que podrían influir en el logro de los objetivos de la CITES y deberían abordarse. Las cuestiones más urgentes son las siguientes.

18. ¿Cuál es la magnitud de los beneficios generados por la producción *ex situ*?
- Sin duda alguna, en ciertos casos son considerables. Sin embargo, en general, no está claro si existe verdaderamente un importante recurso inexplorado que podría servir para la conservación *in situ*. O vamos a descubrir que, aparte de algunos casos conocidos en que la producción *ex situ* genera grandes beneficios (en las industrias hortícola, de perfumería y farmacéutica, etc.), hay numerosos otros casos en que estos son marginales, por ejemplo, los realizados por los aficionados que se deshacen de sus excedentes. La producción *ex situ* – como los programas de cría basados en la conservación – podría realizarse a pérdida, en términos económicos. En Estados Unidos, un programa de préstamos de pandas gigantes entre zoológicos (administrado por el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos) aporta millones de dólares anuales a China por un trabajo vinculado directamente con la conservación de la especie en la naturaleza, prohibiendo concretamente a los zoológicos americanos que participen en el programa que realicen beneficios sobre el préstamo de los animales.
19. Si la producción no es rentable, ¿en qué medida se compensa con otros beneficios no financieros mencionados *supra*?
- Entre los beneficios no financieros cabe señalar la disposición de stock para las reintroducciones, la difusión de conocimientos veterinarios y sobre el comportamiento, etc.
20. ¿Porqué hay tantos sistemas de producción *ex situ* a gran escala (salvo para los cocodrilos) que no se encuentran en los Estados del área de distribución concernidos, pero se encuentran en países industrializados?
- Por ejemplo, ¿porqué hay tantos establecimientos de cría comercial de loros en Europa y Estados Unidos, en comparación con el número en África, Asia o América Latina? ¿porqué la mayoría de la producción a escala industrial de plantas suculentas se encuentra en Europa en vez de en los Estados del área de distribución? ¿hay margen para transmitir parte de los conocimientos técnicos y de la experiencia a esos países? ¿hay circunstancias en que las disposiciones de la CITES sobre cría en cautividad y registro obstaculizan la producción *ex situ* en pro de la conservación en esos países? En este sentido, la Conferencia de las Partes en su 13ª reunión (Bangkok, 2004) tomó la decisión de ampliar la definición de “reproducida artificialmente” para facilitar el comercio de especies longevas derivadas de la producción *ex situ* en los Estados del área de distribución. ¿Hay otros casos en que podrían considerarse esos apoyos proporcionados?
21. ¿En qué medida los Estados del área de distribución, que podrían reclamar una transferencia de beneficios, tratan de garantizar que los beneficios de los establecimientos *ex situ* en su territorio se destinan en pro de la labor *in situ*?
- Por una parte, si sucede, podríamos aprender de su experiencia. Podríamos pensar que los motivos por los que no ha habido éxito hasta el momento es que esos mecanismos podrían perjudicar a las instalaciones de producción en los Estados del área de distribución. Por otro lado, sería poco realista esperar apoyo para un mecanismo, incluso voluntario, para transferir los beneficios de los Estados que no son del área de distribución si los propios Estados del área de distribución no están dispuestos a aplicar medidas similares en sus territorios.
22. En relación con lo precitado, ¿hay otros casos de utilización de los beneficios económicos para la conservación de los que podríamos extraer lecciones?
- El caso más obvio sería probablemente la experiencia acumulada mediante la gestión de la caza de trofeos.

Recomendación

23. Se recomienda que la Conferencia de las Partes apruebe la realización de un estudio independiente sobre esta cuestión. En el Anexo al presente documento figura el mandato de ese estudio, que se ha revisado atendiendo a los comentarios formulados durante las deliberaciones celebradas en la 54ª reunión del Comité Permanente.
24. Si la Conferencia de las Partes aprueba esta propuesta, los costos podrían sufragarse con cargo al Fondo Fiduciario. En el proceso de selección del consultor para realizar este estudio, la Secretaría debería consultar con el Presidente del Comité Permanente que, a su vez, debería hacerlo con el Centro de intercambio de información. El consultor elegido debería ser una persona u organismo

recomendado por el Presidente, salvo que no sea posible de conformidad con el reglamento de las Naciones Unidas.

25. El estudio debería iniciarse con tiempo suficiente para que la cuestión pudiese presentarse de nuevo a las Presidencias de los Comités de Fauna y de Flora, de modo que puedan formular sus observaciones y, si estiman conveniente, señalarlo a la atención de esos comités. Entonces debería presentarse al Comité Permanente, junto con esas observaciones y los comentarios de la Secretaría, de haberlos. El Comité Permanente podría entonces formular recomendaciones a la consideración de la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes (CdP15).

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA

- A. La cuestión de las relaciones entre la producción *ex situ* (o cría en cautividad) y la conservación *in situ* se ha abordado en cinco decisiones de la Conferencia de las Partes.
- B. En la CdP11, en la Decisión 11.102 se encargó al Comité de Fauna que examinara estas relaciones e identificara la forma en que los establecimientos de cría en cautividad *ex situ* registrados podían contribuir a incrementar la recuperación o la conservación de las especies en los países de origen, y presentara un informe a la CdP12.
- C. En la CdP12, en la Decisión 11.102 (Rev. CoP12), como el Comité de Fauna no había hecho progresos, se le encargó que prosiguiese el examen de esta cuestión, en colaboración con varias organizaciones, y presentase un informe a la CdP13. Al mismo tiempo, se encargó al Comité de Fauna, en la Decisión 12.78, que estudiase el modo en que la cría en cautividad con fines comerciales de especies del Apéndice I y el registro de los establecimientos de cría en cautividad contribuía a la conservación de esas especies. No obstante, en la Decisión 12.11, se encargó al Comité de Flora que analizase las relaciones entre la conservación *in situ* y la producción *ex situ* de plantas.
- D. En la CdP13, el Comité de Fauna informó de que, por diversos motivos, no había podido llegar a ninguna conclusión coherente tras varios años de trabajo sobre este tema. El Comité de Flora también anunció que no había llegado a una conclusión. En consecuencia, la Conferencia adoptó la Decisión 13.78 (véase el párrafo 2 del presente documento) en la que encarga al Comité Permanente, mediante su Centro de intercambio de información, que establezca un mandato preciso para los órganos de la CITES que deban abordar esta cuestión.
- E. El resultado, en el presente documento, es una propuesta para proseguir el examen de esta cuestión, a un costo probable superior a 25.000 dólares de EE.UU (atendiendo a un estudio de oficina de unos dos meses).
- F. La Secretaría estima que, aunque un estudio semejante permitiría sin duda obtener resultados interesantes, la Conferencia de las Partes aún no ha aclarado su finalidad en lo que concierne a la consideración de este tema. En consecuencia, recomienda que la Conferencia determine en primer lugar su propósito al respecto. Una vez aclarado, será más fácil decidir las medidas apropiadas para lograrlo.

MANDATO PARA UN ESTUDIO DE LAS RELACIONES
ENTRE LA PRODUCCIÓN *EX SITU* Y LA CONSERVACIÓN *IN SITU*

1. El estudio debería abordar las siguientes cuestiones relacionadas con el comercio internacional de especies incluidas en los Apéndices de la CITES producidas *ex situ*, así como sus efectos para las poblaciones silvestres de esas especies.
 - a) Evaluar los beneficios y el alcance de la producción *ex situ*
 - i) la medida en que alivia la presión sobre las poblaciones silvestres al proporcionar otra fuente de especímenes (o las circunstancias en que no ocurre);
 - ii) el valor de la producción *ex situ* como fuente del plantel fundador para la reintroducción de especies y/o los programas de recuperación;
 - iii) el incentivo añadido para la conservación del hábitat como resultado de la necesidad de disponer de especímenes para los fines de cría en granjas;
 - iv) los beneficios para la conservación de la especie derivados de las observaciones e investigaciones realizadas sobre las poblaciones *ex situ* y la mejora de las técnicas de cría resultante;
 - v) la medida en que los Estados del área de distribución pueden transferir los beneficios de la producción *ex situ* en sus territorios a la labor de conservación *in situ*;
 - vi) la posibilidad de transferir los beneficios a los Estados del área de distribución para fines de conservación *in situ*; y
 - vii) el alcance de la actividad económica generada por la producción *ex situ*.
 - b) Evaluar los riesgos de la producción *ex situ*
 - i) el riesgo de crear un mecanismo para blanquear especímenes capturados en el medio silvestre; y
 - ii) la supresión del incentivo para conservar el hábitat de la población silvestre debido a la existencia de otra fuente *ex situ*.
2. A tenor de los resultados del estudio deberían formular recomendaciones para potenciar al máximo los beneficios de la producción *ex situ* y reducir al mínimo los riesgos de la producción *ex situ*, asegurando que las recomendaciones son apropiadas al alcance de la CITES, como una Convención cuya finalidad es garantizar que el comercio internacional no constituye un peligro para la supervivencia de las especies
3. Del estudio deberían extraerse conclusiones sobre las cuestiones siguientes:
 - a) la importancia y la necesidad de mecanismos voluntarios para potenciar al máximo los beneficios y reducir al mínimo los riesgos;
 - b) la importancia y la necesidad de un régimen formal para potenciar al máximo los beneficios y reducir al mínimo los riesgos; y
 - c) la posibilidad de diferentes enfoques para diferentes categorías de especies y/o sistemas de producción (diferentes enfoques para especies del Apéndice I y del Apéndice II, para los animales y las plantas, para los Estados del área de distribución y para otros países, etc.).