

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

---

Cuadragésimo novena reunión del Comité Permanente  
Ginebra (Suiza), 22-25 de abril de 2003

Interpretación y aplicación de la Convención

Elefantes

ELEFANTES Y COMERCIO DE MARFIL

1. Este documento ha sido presentado por Kenya.
2. En su 12a. reunión, la Conferencia de las Partes adoptó las anotaciones que figuraban en las propuestas 12.6, 12.7 y 12.8, en su forma enmendada, y encargó al Comité Permanente lo siguiente:
  - 12.33 *Se alienta al Comité Permanente, en consulta con la Unidad de Coordinación Central de MIKE y la UICN, a que, en su 49a. reunión, defina el alcance geográfico y la índole de los datos que constituyen la información de referencia de MIKE que debe presentarse antes de que se apruebe cualquier exportación.*
  - 12.34 *El Comité Permanente determinará como sería posible dictaminar si se ha registrado un impacto perjudicial sobre otras poblaciones de elefantes como resultado del comercio de marfil aprobado.*
  - 12.35 *Se alienta al Comité Permanente a que, en su 49a. reunión, recomiende medidas para mejorar la coordinación de la observancia de la ley entre los Estados productores e importadores de marfil.*
3. A fin de realizar estas tareas debidamente y determinar cuando se han completado satisfactoriamente, el Comité Permanente tendrá que interpretar algunos aspectos del enunciado de las distintas decisiones.
4. Además, en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.), relacionada con las condiciones para la venta de marfil, fue nuevamente revisada y es preciso examinar con mayor detalle su aplicación.
5. Este documento se presenta en cuatro secciones: en las secciones 1, 2 y 3 se aborda el enunciado de las anotaciones y de las cuatro decisiones [inclusive la relativa a la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12)]. En la sección 4 se examina el establecimiento de un proceso para compilar y difundir la información sobre las condiciones para el comercio.

## Sección 1: las anotaciones a los Apéndices

**En relación con la anotación 1) (2):** *el comercio de animales vivos para programas de conservación in-situ*

6. En el Artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica se define la expresión "conservación *in situ*" como "la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas".
7. La "conservación *ex situ*" se define como "la conservación de componentes de diversidad biológica fuera de sus hábitats naturales". Si tomamos estas definiciones como orientación, la palabra "*in situ*" debería interpretarse en el sentido que significa "en su hábitat natural dentro del área de distribución actual o histórica de *Loxodonta africana*", evitando así la exportación de animales a parques safari y otras instalaciones, en particular las que se encuentren fuera de los Estados del área de distribución, que pueden alegar que están conservando la especie, pero que se encuentran fuera de su hábitat natural. Además, cualquier animal reubicado de este modo debería enviarse directamente a su nuevo hábitat *in situ*, tal como se define anteriormente, y no a través de un establecimiento de cría en cautividad intermediario.

**En relación con la anotación 1) (5) ii):** *solamente con asociados comerciales verificados por la Secretaría, en consulta con el Comité Permanente, que cuenten con legislación nacional adecuada y controles comerciales nacionales para garantizar que el marfil importado no se reexportará y se administrará de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12), en lo que respecta a la manufactura y el comercio interno*

8. En su 49a. reunión, el Comité Permanente debe fijar un plazo límite para que los posibles asociados comerciales se identifiquen antes de la 50a. reunión, de modo que la Secretaría y el Comité Permanente dispongan de tiempo suficiente para verificar esta información. Se propone octubre de 2003.

**En relación con la anotación 1) (5) iii):** *no antes de mayo de 2004 y, en todo caso, no antes que la Secretaría haya verificado los posibles países importadores y MIKE haya presentado a la Secretaría la información de referencia (por ejemplo, número de la población de elefantes, incidencia de las matanzas ilegales)*

9. En la Decisión 12.33 se encarga al Comité Permanente que defina "el alcance geográfico y la índole de los datos que constituyen la información de referencia de MIKE que debe presentarse antes de que se apruebe cualquier exportación".
10. Dada la necesidad de obtener la máxima información posible, el alcance geográfico debería incluir a todos los Estados del área de distribución de África y Asia en los que MIKE está compilando datos.
11. En lo que se refiere a la índole de los datos, MIKE debería proporcionar todos los datos de referencia que haya compilado en todos los Estados del área de distribución en los que ya está realizando esta tarea, incluyendo las estimaciones de población, las tendencias de la población, el número de elefantes matados ilegalmente, las tendencias en la matanza ilegal (si se dispone de esa información) e información sobre si se extrajeron los colmillos o no.

**En relación con la anotación 1) (5) v):** *los ingresos obtenidos de este comercio se utilizarán exclusivamente para la conservación del elefante y en programas comunitarios de desarrollo y conservación en zonas adyacentes y dentro del área de distribución del elefante*

12. Debería acordarse una definición de la expresión "programas comunitarios de desarrollo y conservación", haciendo hincapié en los programas que puedan aportar beneficios directos para las poblaciones de elefante. Debe alentarse a los Estados del área de distribución que venden marfil a que remitan información detallada a las Partes sobre como se han utilizado los ingresos de las ventas de marfil. No se estableció una definición de las condiciones para utilizar los beneficios derivados de las ventas de marfil en 1999 y, por ende, no se remitió a las Partes información sobre la utilización de esos fondos. Aunque todos los Estados del área de distribución a los que se autorizó vender marfil en 1999 mencionaron brevemente las ventas de marfil en sus propuestas a la CdP12, ninguno de ellos presentó información detallada sobre la forma en que se utilizaron esos fondos. El Comité debe decidir si el proceso de distribución de los futuros fondos debe ser supervisado por un órgano independiente.

**En relación con la anotación 1) (5) vi):** *sólo después que el Comité Permanente haya acordado que se han reunido las condiciones antes indicadas. A propuesta de la Secretaría, el Comité Permanente puede decidir poner fin parcial o completamente a este comercio en el caso de incumplimiento de los países importadores o exportadores, o en caso de probados efectos perjudiciales del comercio sobre otras poblaciones de elefantes*

13. Se trata de un párrafo esencial resultante de los debates sobre el elefante en la CdP12 y su interpretación errónea podría tener consecuencias graves para las poblaciones de elefantes. Lamentablemente, el enunciado de la anotación presenta dificultades de interpretación. "A propuesta de la Secretaría" parece querer decir que sólo la Secretaría puede actuar en esta cuestión; el Comité Permanente debe dejar claro que puede encargar a la Secretaría que prepare dicha propuesta.

14. Las palabras "puede decidir poner fin parcial o completamente a este comercio" parece referirse a un comercio en curso (tal como el solicitado originalmente por los autores de las propuestas), mientras que las Partes sólo acordaron una venta única. El Comité Permanente debe determinar que este enunciado " puede decidir poner fin ..." es suficientemente amplio para prevenir que se autoricen las ventas únicas en primer lugar, en el caso de que hubiese pruebas claras de problemas graves en relación con la matanza ilegal.

15. En segundo lugar, el Comité debe determinar precisamente que tipo de información incitaría a la Secretaría a proponer la suspensión del comercio. Esto incluye explicar claramente que se entiende por la palabra "incumplimiento" en este párrafo. Dicha definición debe incluir el cumplimiento de las disposiciones de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12), en lo que respecta al control del comercio interno de marfil.

16. Las palabras "probados efectos perjudiciales" están en contradicción con las conclusiones alcanzadas por la Conferencia de las Partes de que los accidentes, en relación con los niveles de caza furtiva, sólo pueden inferirse, no probarse. Las dificultades que conlleva establecer la causa y el efecto se pusieron de relieve en la CdP12, cuando TRAFFIC argumentó que el aumento del volumen del comercio de marfil ilegal en 1998 era un resultado directo del crecimiento económico de China, mientras que el Gobierno de China atribuía el aumento a la decisión de autorizar el comercio de marfil de 1997.

17. Así, pues, para que este párrafo tenga razón de ser, el Comité Permanente debe adoptar interpretaciones que puedan aplicarse en términos prácticos. El Comité debe dejar claro que la carga de la prueba inferido en esas palabras es algo que puede lograrse. La norma, por

consiguiente, no debería ser una prueba absoluta, sino un balance de probabilidades basadas en correlaciones; un enfoque cauteloso haría que la responsabilidad recayese sobre aquellos que tratan de mostrar que el considerable incremento en (por ejemplo) la caza furtiva o el comercio ilegal no era el resultado ni de la propia venta o de las expectativas que creaba la venta.

18. El Comité debe indicar también los tipos de información que deberían considerarse al determinar si un impacto perjudicial ya ocurre; estos no deberían limitarse exclusivamente a factores puramente biológicos (ya que puede ser difícil evaluarlos en el tiempo disponible), sino que debería incluir indicadores de actividad ilegal como el aumento de la caza furtiva, el aumento de los decomisos, o los cambios en el precio del marfil en el mercado desde el acuerdo de autorizar la reanudación del comercio en la CdP10. Un aumento de los precios del marfil se ha vinculado con el restablecimiento de los mercados de marfil, de modo que debería controlarse el precio del marfil en los principales mercados.
19. Mediante una Notificación a las Partes debería informarse a los Estados del área de distribución, así como a los beneficiarios de importaciones de marfil ilegal, que interroguen a los que participen en actividades ilegales a fin de determinar los factores que les han conducido a realizarlas. Esta información debería comunicarse a la Secretaría y al Comité Permanente.
20. En segundo lugar, debe interrogarse a los turistas detenidos con marfil para saber por qué creían que la importación de marfil era legal. Esto, ayudaría a las Partes a determinar cualquier impacto en el mercado de la reanudación del comercio de marfil. Nuevamente, debería enviarse una Notificación a las Partes explicando el valor de este enfoque.
21. Los datos deben interpretarse con cautela, por ejemplo, los elefantes que se matan ilegalmente y a los que se han extraído uno o ambos colmillos se considerarán como animales matados furtivamente, debido a la existencia de un mercado de marfil, en particular si no hay otra explicación razonable, por ejemplo, la destrucción de cosechas u otros conflictos.
22. Es más, el Comité debe decidir las fuentes aceptables de información (Autoridades Administrativas, organismos gubernamentales de aplicación de la ley, organismos intergubernamentales, ONGs) y qué nivel de verificación debe realizarse. Dado que en ocasiones las ONGs disponen de mayor información sobre la matanza ilegal que otros organismos, debe tomarse en consideración la información de las ONGs. El acopio de datos no debe ser "pasivo", sino lo más activo y completo posible.

#### Sección 2: Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12)

23. Dado que en las propuestas anotadas se hace referencia al cumplimiento de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12), deben aclararse los términos de esta resolución.

**En relación con el:** *cumplimiento de las medidas de control del comercio interno de marfil*

- a) *identifique a las Partes donde existen una industria de tallado de marfil y comercio interno de marfil cuyas medidas nacionales no les otorgan facultades para:*
  - i) *registrar o conceder licencias a todos los importadores, fabricantes, comerciantes mayoristas y minoristas de productos de marfil no trabajado, semitrabajado o trabajado.*

24. La autoridad encargada de registrar o conceder licencias no debe existir simplemente en teoría, sino que debe ser adecuada a los fines de la CITES. Debe gozar de autoridad para requerir que todos los importadores, exportadores o comerciantes de marfil se inscriban en un registro de comerciantes de marfil legítimos. En esta lista no debe figurar ningún comerciante respecto del que se sabe que ha importado marfil ilegalmente o actuado ilegalmente en relación con el comercio de marfil, independientemente de que haya sido condenado. La legislación de Japón debe enmendarse en este sentido, ya que un individuo que fue multado por haber pasado de contrabando 500 kg de marfil en Japón en 2000 está actualmente autorizado a funcionar como un comerciante registrado.
25. Debe exigirse a todos los comerciantes registrados que mantengan inventarios de sus existencias actuales y ponerlos a disposición de las autoridades.
26. Todas las transacciones de marfil en bruto, trabajado o semitrabajado deben registrarse, comunicando a las autoridades el nombre y la dirección del nuevo propietario. En los inventarios deben indicarse claramente los colmillos enteros de marfil y los trozos de marfil en bruto, tal como se estipula en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12) (*En lo que respecta al mercado*), pero con el requisito adicional de que la marca debe identificar igualmente al importador original.
- ii) establecer controles obligatorios sobre el comercio de marfil no trabajado.*
27. Además de lo que precede, la legislación debe autorizar las inspecciones periódicas de los locales de todos los importadores, exportadores y comerciantes, independientemente de que estén o no registrados, a fin de asegurar que sólo se ha vendido el marfil procedente de esas Partes autorizadas a comercializarlo internacionalmente.
- iii) establecer un sistema de presentación de informes y aplicación de la ley global y manifiestamente eficaz para el marfil trabajado.*
28. Un sistema adecuado debe exigir que todas las piezas de marfil trabajado y semitrabajado vayan acompañadas de documentación para identificar la procedencia de los colmillos importados. La falta de dicha documentación imposibilitará que un artículo de marfil pueda venderse legalmente.
29. Debe informarse a los consumidores al por menor, mediante artículos de prensa, carteles en los lugares de venta y por otros medios, de que sólo deben comprar marfil si va acompañado de esta documentación.
30. Deben realizarse inspecciones regulares en los lugares de venta al por menor, a fin de garantizar que se cumple con estas condiciones.
- b) recabe de cada Parte así identificada información sobre los procedimientos, medidas y marcos cronológicos que se necesiten a fin de adoptar las medidas necesarias para poner en práctica cabalmente las recomendaciones relativas al comercio interno del marfil.*
31. Esta medida debe tomarse no más tarde de cinco meses después de la 49a. reunión del Comité Permanente. Debe verificarse que se han tomado las medidas necesarias en los posibles países de importación y comunicarse a la Secretaría **antes** de que se autorice a la Parte proseguir cualquier otra actividad de comercio internacional.
- c) comuniquen sus conclusiones, recomendaciones o progresos al Comité Permanente, el cual examinará las medidas adecuadas, inclusive las restricciones a los*

*intercambios comerciales de especímenes de especies incluidas en Apéndices de la CITES procedentes de esas Partes o destinados a ellas.*

32. Esta medida debe llevarse a cabo antes de la 50a. reunión del Comité Permanente y debe presentarse un informe en esa reunión del Comité y en reuniones ulteriores, si se estima conveniente.

### Sección 3: las decisiones

33. Las cuatro decisiones relevantes para el comercio de marfil de Botswana, Namibia y Sudáfrica son las Decisiones 12.36, 37, 38 y 39. El documento en el que fueron presentadas fue el comunicado de la quinta reunión de diálogo de los Estados del área de distribución del elefante africano (documento CoP12 Doc. 20.1). A saber:

- CoP12 Doc. 20.1 Anexo 3, Enmienda a la Resolución Conf. 10.10 (Rev.) (véase *supra*)
- CoP12 Doc. 20.1 Anexo 4, Proyecto de decisión en lo que respecta al control del comercio interno de marfil
- CoP12 Doc. 20.1 Anexo 5, Proyecto de decisión en lo que respecta al cumplimiento del control del comercio interno de marfil identificado en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.)
- Prop. 12.11 (India y Kenya).

34. Es preciso establecer algunas definiciones y aclarar partes del texto de esos documentos.

**En relación con el:** documento Prop. 12.11

*12.33 Se alienta al Comité Permanente, en consulta con la Unidad de Coordinación Central de MIKE y la UICN, a que, en su 49a. reunión, defina el alcance geográfico y la índole de los datos que constituyen la información básica de MIKE que debe presentarse antes de que se apruebe cualquier exportación.*

35. Como ya se ha indicado, estos datos deben ser lo más completos posibles.

*12.34 El Comité Permanente determinará como sería posible dictaminar si se ha registrado un impacto perjudicial sobre otras poblaciones de elefantes como resultado del comercio de marfil aprobado.*

36. Como se ha indicado, debe adoptarse un enfoque cauteloso.

*12.35 Se alienta al Comité Permanente que, en su 49a. reunión, recomiende medidas para mejorar la coordinación de la observancia de la ley entre los Estados productores e importadores de marfil.*

37. La confiscación, justo antes de la CdP12, de 6,5 toneladas de marfil procedente de África meridional con destino Japón es una buena ilustración de la falta de coordinación entre las Partes. En la medida en que puede comprobarse, las investigaciones sobre esta confiscación parece que se han paralizado. Se registra una limitada comunicación entre las Partes involucradas y una aparente reticencia a tomar nuevas medidas.

38. Es esencial que los organismos de aplicación de la ley y las Autoridades Administrativas cooperen mutuamente en dichos casos y mantengan informada a la Secretaría sobre incidentes de este tipo.

**En relación con el:** documento CoP12 Doc. 20.1 Anexo 4, Proyecto de decisión en lo que respecta al control del comercio interno de marfil

- ii) aumentar la sensibilización del público acerca de los efectos que el comercio interno incontrolado de marfil tiene en la conservación.<sup>1</sup>*

39. Todos las posibles Partes importadoras, así como los mercados de marfil establecidos, deben informar al público sobre el carácter restrictivo del comercio internacional de marfil, mediante artículos de prensa y carteles en los lugares de venta al por menor y, en particular, en los aeropuertos. Dichas Partes deben prestar particular atención al comercio destinado a los turistas.

**En relación con el:** documento CoP12 Doc. 20.1 Anexo 5, Proyecto de decisión en lo que respecta al cumplimiento del control del comercio interno de marfil identificado en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.)

- c) El Comité Permanente, en su 50a. reunión, examinará la labor realizada por la Secretaría y las Partes para cumplir la presente Decisión<sup>2</sup>, y considerará si conviene adoptar medidas adicionales, que en caso de incumplimiento podrían incluir recomendaciones para restringir el comercio de especímenes de especies incluidas en las listas de la CITES hacia o desde esos países.<sup>3</sup>*

40. Este examen de los progresos debe considerarse como una tarea adicional a la verificación de la Secretaría sobre las posibles Partes importadoras antes de la 49a. reunión del Comité Permanente y antes de conceder permiso para la importación de marfil.

#### Sección 4: el proceso

41. En su 49a. reunión, el Comité Permanente, en consulta con la Unidad de Coordinación Central de MIKE y la UICN, debe haber definido el alcance geográfico y la índole de los datos que constituyen la información de referencia de MIKE que debe presentarse antes de que se apruebe cualquier exportación.

42. En la 49a. reunión del Comité Permanente deben acordarse todas las definiciones y criterios, como se señala en éste y otros documentos. Además, el Comité debe establecer un plazo límite para que los posibles asociados comerciales se identifiquen con antelación (por ejemplo, octubre de 2003) de modo que la Secretaría y el Comité Permanente puedan verificar todas las condiciones relacionadas con los mercados de marfil con tiempo suficiente. El Comité debe acordar igualmente que todos los criterios, tal como se definan y aclaren en la 49a. reunión, deben cumplirse antes de que se autorice el comercio.

43. En un plazo fijado bastante antes de la 50a. reunión del Comité Permanente, los posibles asociados comerciales deben haberse identificado. Además, el Comité Permanente debe haber establecido un proceso por el que la información sobre la matanza y el comercio ilegales, ya sea presentada por los organismos gubernamentales, las organizaciones intergubernamentales o las ONGs, pueda someterse a la Secretaría y al Comité.

44. Antes de la 50a. reunión del Comité Permanente, la Secretaría debe haber recibido información de las Partes que se hayan identificado como posibles importadores, así como de todas las demás Partes enumeradas en el documento CoP12 Doc. 20.1 Anexo 5,

---

<sup>1</sup> Nota de la Secretaría: ahora la Decisión 12.36, párrafo ij)

<sup>2</sup> Nota de la Secretaría: ahora la Decisión 12.39

<sup>3</sup> Nota de la Secretaría: ahora la Decisión 12.37

solicitando información sobre "los procedimientos, las medidas y el calendario necesarios a fin de establecer las medidas necesarias para aplicar debidamente las recomendaciones sobre el comercio interno de marfil".

45. Antes de la 50a. reunión del Comité Permanente, las posibles Partes importadoras y otras Partes con mercados de marfil deben haber informado a la Secretaría sobre los progresos realizados en relación con el control de los mercados internos de marfil y la aplicación de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12).
46. Antes de la 50a. reunión del Comité Permanente, el programa MIKE debe haber presentado un informe preliminar sobre la información de referencia, las estimaciones de población y los niveles de matanza al Comité.
47. En la 50a. reunión del Comité Permanente, la Secretaría debe informar al Comité sobre los progresos realizados en el control de los mercados internos y todos los datos disponibles de MIKE deben distribuirse a los participantes en la reunión. Además, debe autorizarse a las ONGs que presenten información relevante. El Comité Permanente debe decidir entonces si se han cumplido todas las condiciones para autorizar el comercio.