

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

Quincuagésima reunión del Comité Permanente
Ginebra (Suiza), 15-19 de marzo de 2004

Interpretación y aplicación de la Convención

Elefantes

EXISTENCIAS DE MARFIL EN BURUNDI

El documento adjunto ha sido presentado por Burundi.

Nota a la atención de los miembros del comite permanente del CITES

I. INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Burundi muestra una gran preocupación por las importantes existencias de marfil que se encuentran en su territorio y desea encontrar una solución a este problema recurrente por medio de una solución constructiva y definitiva, en colaboración con la CITES.

Con el fin de favorecer la claridad de la presentación, el Gobierno expondrá en primer lugar los antecedentes del problema (II) y desarrollará a continuación algunas reflexiones para resolverlo.

II. ANTECEDENTES

El Gobierno estima que, con el fin de recordar, lo mejor es reproducir unos extractos de las reuniones de los órganos del CITES.

A) Los siguientes hechos se desprenden de la notificación no 27 del 28 de junio de 1988, concerniente al marfil:

1. El 26 de octubre de 1987, el Secretario General y el Secretario General – Adjunto han sido recibidos, a requerimiento del Secretariado del CITES, por el Embajador del Burundi en Suiza.
2. El 5 de noviembre de 1987, el Consejo de Ministros (de Burundi) ha decidido la prohibición del comercio de marfil en Burundi y ha expresado su compromiso en favor de la protección de todas las especies amenazadas y su voluntad de adherirse a los ideales de todas las instituciones comprometidas en la conservación de la naturaleza.
3. El Secretario General-Adjunto y el Sr. Ian Parker en su calidad de consejero de la WWF se desplazaron a Bujumbura desde el 29 de marzo al 1 de abril de 1988 donde se reunieron con los representantes oficiales del Gobierno de Burundi.

El CITES ha intentado convencer al Burundi de adherir al CITES. Durante estas negociaciones, el príncipe Sabudin ha venido a Burundi donde ha podido encontrar al presidente Bagaza; le propuso, con el fin de remediar al problema de divisas que había en Burundi, de construir un hotel en el parque de Cankuzo, este hotel, situado en una reserva natural y destinado a los turistas había sido llamado a compensar las pérdidas de las divisas que serían ocasionadas por la interdicción de la comercialización del marfil.

Por otra parte, el CITES había declarado a las autoridades de Burundi que las existencias de marfil existente podrían agotarse como era el caso en otros países como el Singapur.

El CITES había por otra parte en el mismo año acordado unos certificados de exportación de Burundi hacia el Japón por más de 80 toneladas de marfil.

Es en base a estas decisiones y informaciones aseguradoras que el Burundi adherió al CITES.

4. Las aduanas de Burundi y el INCN (Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza) han procedido al inventario de todas las existencias de marfil existentes en el territorio burundés. Las cifras oficiales del gobierno indican que 16.437 colmillas / 87.562,5 kg son propiedad de Gaspard Ndikumasabo, Jamal Nasser y Tariq Bashir (tres de los cuatro tenientes de las existencias en el 1986) y han sido introducidas en el país antes del 5 de noviembre de 1987, a saber, previamente a la prohibición por el Gobierno de Burundi de todo comercio de marfil.

5. El 20 de junio de 1988, el Secretario General de la Presidencia de la República ha hecho llegar una misiva al Presidente del Comité Permanente, por medio del Secretariado del CITES, en la que se declara lo siguiente :

- las existencias han sido selladas, con el fin de evitar las manipulaciones;
- el marfil requisado ha sido confiscado por el Gobierno. Tal medida será igualmente aplicable a cualquier otra nueva llegada del producto mencionado;
- el gobierno se ha comprometido en favor del CITES;
- el Presidente de la República acaba de decretar la adhesión de Burundi al CITES.

6. Y la notificación concluye en los siguientes términos:

“La decisión del Gobierno de Burundi de prohibir el comercio de marfil con el objetivo de terminar con el tráfico ilícito de marfil hacia el país es esperanzador y es menester felicitarle por su comportamiento responsable. Sin embargo, dado que Burundi estima que no dispone de ninguna autoridad judicial que le permita confiscar las existencias de marfil ilícitas y que la emisión de certificados de reexportación es imposible, cabe la posibilidad de que el marfil sea exportado fuera de Burundi sin ningún documento CITES. Gran parte del márfil ilícito que ha transitado por Burundi ha tenido como destino final los Emiratos Árabes Unidos, en particular Dubai.”

Hay que notar que tal posibilidad no ha acaecido en Burundi : el marfil sigue actualmente en los almacenes y, si es necesario, las autoridades de Burundi están dispuestas a someterse a todo control al respecto.

B) Se ha iniciado una solución a la problemática. Así, las actas de la séptima sesión de la Conferencia de las Partes celebrada del 9 al 20 de octubre de 1989, recoge lo siguiente:

“Conviene notar que la importación en Burundi era legal en los términos de la legislación entonces en vigor en este país. Todos los comerciantes implicados tenían las licencias necesarias entregadas por el Gobierno precedente. Esto explica por qué el actual Gobierno se encuentra en la imposibilidad de confiscar este márfil.

El Secretariado, así como el embajador de los Estados Unidos de América y el Delegado de la CEE en Bujumbura, son de la opinión de que, tal acuerdo debería estipular que el marfil sería comprado a los comerciantes por el Gobierno de Burundi al precio más bajo posible (no superior al pagado por los comerciantes mismos), con el fin de que no se beneficien realmente de sus actividades, pudiendo ser autorizado el Gobierno de Burundi a exportar este marfil en condiciones similares a aquéllas aceptadas por el marfil confiscado.

El Gobierno de la Tercera República de Burundi ha satisfecho todas las expectativas de la Conferencia de las Partes prohibiendo todo comercio de marfil sobre su territorio, cerrando asimismo una de las más largas vías escapatorias al control del comercio de marfil. Burundi se ha adherido al Convenio y ha llegado a ser parte del mismo con los mismos derechos y las mismas obligaciones que el resto de partes.

Además, ha aceptado varias condiciones impuestas a la venta del marfil confiscado, condiciones que no habían sido impuestas a ninguna otra parte hasta entonces.

Burundi se encuentra actualmente en una posición muy difícil, con una gran cantidad de marfil que representa un capital importante. Es por esta razón que el Secretariado estima que sea la que sea la decisión tomada por la Conferencia de las Partes, la peor sería la de mantener la situación en su estado actual. Sería en detrimento de Burundi, del CITES y de la conservación del elefante de África.

El Gobierno actual de Burundi ha mostrado mucha paciencia y ha podido enseñar en los hechos que quiere desde ahora jugar con las cartas sobre la mesa en el seno del CITES. También espera haber merecido el apoyo de todos los miembros de la familia CITES a la que está orgullosa de pertenecer. Burundi apoya sin reserva todos los esfuerzos llevados a cabo en todo el mundo en favor de la protección de las especies amenazadas con la extinción, y en particular para una protección eficaz y duradera del elefante de África.” (fin de la transcripción).

También se puede leer en el acta del Comité Permanente de fecha 27.2 al 3.3.89:

“El Presidente observa que un cambio de Gobierno ha intervenido en Burundi y que el nuevo Gobierno se ha adherido al CITES y se ha mostrado muy cooperativo.

Hay que acoger de forma positiva el que el Gobierno de Burundi haya requisado las existencias previo a su comercialización, antes de la entrada en vigor de la prohibición.

El representante de Malawi apoya la recomendación y pide que Burundi sea ayudado y no criticado, teniendo en cuenta el compromiso por la conservación tomado por el nuevo Gobierno. El representante de Nepal también apoya la propuesta.”

Así el CITES acepta que las existencias de marfil sean liberadas y vendidas.

Una venta por subasta de las existencias había sido organizada por entonces a tal efecto en Lausanne en 1990, pero ningún candidato se había presentado dado que los profesionales del comercio de marfil sabían ya que el régimen jurídico del elefante de África iba pasar, en el marco del Convenio CITES, del estatuto anexo II al estatuto anexo I.

Los propietarios, titulares de una licencia de exportación en la forma debida, y sobre la base de que la especie visada ha sido transferida del estatuto anexo II al estatuto anexo I con fecha de 18 de enero de 1990, es decir más de dos años después de la confiscación, han demandado al Estado Burundés solicitando una condena que repare los daños y perjuicios causados por la confiscación ilegal de su marfil.

Exigen compensación por daños y perjuicios sin otra alternativa ya que dicha confiscación les ha privado de la posibilidad de explotar comercialmente sus mercancías.

Uno debe observar aquí que la guerra que vive Burundi desde 1993, precedida por los acontecimientos sangrientos de Ntega-Marangara (al Norte del país) en 1988, ha provocado que

el Gobierno no haya podido asegurar un seguimiento regular y permanente del expediente sobre el marfil. A esto también han contribuido las múltiples recolocaciones de ciertos cargos administrativos y políticos de un país joven, confrontado con mutaciones profundas y cíclicas.

Por suerte, el proceso de paz desencadenado con los Acuerdos de Arusha del 28/08/2000 llega a su madurez y permite desde hace poco relanzar el tratamiento del litigio pendiente con el fin de lograr una solución definitiva.

III. REFLEXIONES

Desearíamos atraer su atención sobre los siguientes puntos:

1. Las mencionadas existencias de marfil de valor tan importante, atraen a numerosos interesados en un país donde la seguridad está todavía por garantizar incluso después de la guerra.
2. El Estado de Burundi se encuentra confrontado con una reparación a propietarios, consecuencia de una confiscación ilegal de su marfil que tuvo lugar en 1987.

De hecho, tal acto adolece de base legal, tal como fue reseñado en el punto II b), c), e) de la comunicación del 20 de junio de 1988 por la que el Secretariado del CITES efectuó una puesta al día para el Burundi en cuanto al comercio de marfil.

Se sabe en efecto que la prohibición del comercio del elefante africano fue acordada durante la séptima sesión de la Conferencia de las Partes mantenida en Lausanne en octubre 1989.

Esta decisión entró en vigor el 18 de enero de 1990.

La sanción adoptada por el Gobierno de Burundi no estaba prevista en su tiempo por ninguna norma jurídica, dado que *el marfil fue confiscado antes de la entrada en vigor de las enmiendas votadas en Lausanne en octubre de 1989.*

Aún en el supuesto de admitir que el marfil fue exportado a Burundi de forma ilícita, extremo que debe ser probado, el marfil ha podido ser reexportado desde el propio Burundi algunos meses antes de forma totalmente lícita con certificados CITES. El objetivo era de agotar todas las existencias de marfil en el país antes de la adhesión de Burundi al convenio; además la consulta de las resoluciones de la CITES demuestra claramente que los marfiles confiscados no pueden permanecer de forma indefinida en los almacenes, y que debe considerarse una disposición de los marfiles (vid. Not. Resolución 9.10).

En el momento de la confiscación de las existencias, Burundi no se había adherido todavía a la CITES, pues esto sólo tuvo lugar en 1988, mientras que las existencias fueron confiscadas en el 1987.

Por lo demás, el Convenio (vid. Conf.9.10,rev.) organiza la utilización de especímenes comercializados de forma ilícita, confiscados y acumulados. Toma en cuenta el hecho de que ningún perjuicio sería causado a la especie, perjuicio imposible en el caso de Burundi.

Por lo tanto, este Convenio Internacional no puede ser oponible a las partes firmantes y por lo tanto a sus nacionales antes de esta fecha.

Los propietarios privados están por lo tanto en su derecho (y de ello son perfectamente conscientes) de recuperar el valor de su marfil.

Además, el hecho que el marfil quedó bloqueado durante numerosos años, implica en consecuencia para ellos un lucro cesante.

Los importes que nos reclaman son muy importantes y el Estado de Burundi, habiendo ya sido condenado en procesos que implican su responsabilidad a pagar a unos particulares sumas enormes como indemnización, quisiera evitar encontrarse de nuevo en situaciones similares.

3. Burundi se encuentra entre los países del mundo que respetan la propiedad privada, que es un derecho reconocido y por lo tanto protegido por su Constitución.

En consecuencia, Burundi no quisiera estar obligado a infringir su propia Constitución retirando la posesión a los propietarios privados de los bienes que han adquirido en el respeto de las leyes y los reglamentos nacionales.

4. Burundi queda a la entera disposición para colaborar con las autoridades del CITES. Asimismo todo el control llevado a cabo en el marco del programa MIKE será evidentemente bienvenido.

Desde este preciso momento, el Gobierno de Burundi invita a MIKE, a través del Secretariado del CITES, a venir a Burundi en el plazo más breve posible con el fin de efectuar in situ un control físico, tanto cuantitativo como cualitativo, de las existencias de marfil secuestrado.

5. Durante las reuniones precedentes, especialmente en Santiago en noviembre de 2003, una serie de autorizaciones fueron otorgadas a otros países para proceder a la venta bajo control de sus existencias de marfil. En efecto, la situación de Burundi es particular. La presencia de marfil en territorio de Burundi es un fenómeno histórico y circunstancial. Burundi no genera marfil, es totalmente ajeno al comercio de marfil (ninguna cantidad de marfil transita más por Burundi, país que observa las normas del CITES al pie de la letra) tratándose tan sólo de agotar unas existencias muy importantes que no se regenerarán más y ello, bajo el control del CITES, en el espíritu de la resolución 11.3 del Convenio. Unos certificados de exportación fueron ya otorgados en el pasado para el marfil con el mismo estatuto.

Creemos que esta autorización debe ser igualmente acordada a Burundi, sobre la base de las consideraciones mencionadas previamente.

IV. CONCLUSIÓN

El Gobierno de Burundi solicita por tanto la posibilidad de vender sus existencias, en colaboración estrecha con el CITES, respecto de quien se solicita la entrega de certificados ad hoc.

Hecho a Bujumbura, el 22 de enero de 2004.

PARA EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE BURUNDI

LOS MANDATARIOS:

Gérard NGENDABANKA,
Fiscal General de la República

Athanase GAHUNGU
Ministro de Finanzas