

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

CONDICIONES PARA EL COMERCIO DE MARFIL EN BRUTO

El documento adjunto ha sido presentado por Kenya.

COMENTARIOS DE KENYA

En la CdP12, las Partes adoptaron una anotación enmendada, varias decisiones y una resolución [Conf. 10.10. (Rev. CoP12)] sobre las condiciones para realizar una posible venta única de existencias de marfil de Botswana, Namibia y Sudáfrica. Sin embargo, muchas condiciones no se definieron debidamente. En este documento se formulan comentarios sobre la definición y la interpretación de esas condiciones, de modo que el Comité Permanente disponga de una base sólida para evaluar si se han cumplido o no.

Las condiciones para el comercio de marfil en bruto, como se indica en la parte (e) de la anotación para la inclusión en el Apéndice II de *Loxodonta africana* de Botswana, Namibia y Sudáfrica, son las siguientes:

el comercio de existencias de marfil no trabajado (colmillos enteros y piezas cortadas de marfil de una longitud superior a 20 cm y un peso superior a un kilogramo) sujeto a lo siguiente:

- i) *solamente las existencias registradas propiedad del gobierno, originarias de [Botswana, Namibia o Sudáfrica] (excluido el marfil confiscado y el marfil de origen desconocido):*

Comentario: Reconociendo que han pasado casi dos años desde la presentación de las propuestas sobre el elefante africano a la consideración de la CdP12, el Comité Permanente debe revisar y aprobar un inventario del marfil que han propuesto exportar Botswana, Namibia y Sudáfrica. Esta condición debe cumplirse antes de que se tome una decisión sobre la exportación de marfil. Para garantizar que todo el marfil comercializado se registra según lo especificado en la CITES y que el marfil confiscado o de origen desconocido se ha excluido, un experto independiente debe realizar un control en el sitio donde se encuentran las existencias gubernamentales de marfil en Botswana, Namibia y Sudáfrica. El experto debe evaluar el registro, el mantenimiento de registros, los sistemas de marcado y las medidas adoptadas para proteger el marfil y comunicar sus resultados al Comité Permanente. El sistema de registro debe garantizar que, una vez que el marfil ha sido importado por el asociado comercial, puede averiguarse el origen del colmillo original en el país de exportación. Las visitas en el sitio efectuadas por la Secretaría son esenciales para garantizar que se cumplen los requisitos de la anotación, ya que la última vez que la Secretaría verificó las existencias de marfil de Botswana y Namibia fue en 1998. La Secretaría nunca verificó las existencias de Sudáfrica. En el inventario propuesto debería incluirse información sobre el origen de las existencias y explicarse como los gobiernos pueden estar seguros del origen.

- 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*

Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12)

RECOMIENDA a las Partes en cuya jurisdicción haya una industria de tallado de marfil aún no estructurada, organizada o controlada y a las Partes designadas como países

importadores de marfil, que adopten medidas legislativas, normativas y coercitivas internas generales, para:

- a) *registrar o conceder licencias a todos los importadores, fabricantes, comerciantes mayoristas y minoristas de productos de marfil no trabajado, semitrabajado o trabajado;*
- b) *establecer un procedimiento a escala nacional, especialmente en los comercios minoristas, para que se informe a los turistas y a los nacionales de otros países de que no deben comprar marfil en los casos en que la importación en sus propios países de origen sea ilícita; y*
- c) *establecer procedimientos de registro e inspección para que la Autoridad Administrativa y otros organismos gubernamentales competentes puedan supervisar el movimiento de marfil en su territorio, en particular, mediante:*
 - i) *controles obligatorios sobre el comercio de marfil no trabajado; y*
 - ii) *un sistema de presentación de informes y aplicación de la ley global y manifiestamente eficaz para el marfil trabajado;*

Comentario: Esta condición plantea problemas en el sentido de que se solicita a la Secretaría o al Comité que pronostiquen lo que sucederá en el futuro. Sin embargo, para los asociados comerciales con mercados nacionales de marfil en actividad, como Japón, es evidentemente importante que se cumpla esta condición y, por ende, sugerimos a la Secretaría que al realizar visitas en el sitio en los posibles países de importación, verifique que el marfil no se está exportando actualmente y se está gestionando actualmente de conformidad con **todos** los requisitos precisados de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12), sobre la manufactura y el comercio nacional, ya que ofrecería cierto fundamento para pronosticar como se gestionará el marfil en el futuro.

En la CdP12 se informó¹ de que, en Tokyo, casi el 40% de los 1.072 comerciantes al por menor de hankos que aparecían en la guía telefónica local no estaban registrados y posiblemente operaban ilegalmente. Asimismo, se informó de que había dos sistemas distintos de registro para el marfil trabajado y el marfil no trabajado, con escasos vínculos entre ambos sistemas. Dado el decomiso de 6 toneladas de marfil ilegal en Singapur en 2002 destinado a Japón, y la información de que cabía la posibilidad de que muchos otros envíos hubiesen entrado en Japón con éxito, debería contarse con un método probadamente eficaz para rastrear el origen de cualquier pieza de marfil trabajado hasta el colmillo del que se hubiese obtenido.

Como prueba de su compromiso a favor de las medidas de observancia, y antes de proceder a cualquier otra importación de marfil legal, Japón debe presentar al Comité un informe detallado sobre su investigación del posible beneficiario de las seis toneladas de marfil confiscado en Singapur en 2002, las acusaciones formuladas y las sanciones impuestas en este caso, así como información sobre cualquier envío precedente pasado con éxito, conforme a las alegaciones de las autoridades de observancia africanas.

¹ *Black and Grey: Illegal ivory in Japanese Markets, Japan Wildlife Conservation Society, 2002.*

En relación con la "legislación adecuada", debería solicitarse a todos los países de importación que figurasen en la Categoría I en el marco del Proyecto de legislación nacional CITES.

- 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);*

Decisión conexas

En la Decisión 12.33 se estipula:

En su 49ª reunión el Comité Permanente, en consulta con la Unidad de Coordinación Central de MIKE y la UICN; debería definir 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.

Comentario: En la 49ª reunión del Comité Permanente se adoptó la definición de información de referencia de MIKE. La referencia consistirá en 45 sitios en África y 14-16 sitios en Asia. De conformidad con el documento SC49 Doc. 11.2 (Rev.), según lo acordado por el Comité, se espera que se presente la siguiente información para cada sitio: a) al menos un reconocimiento de población realizado hace menos de tres años; b) los niveles de matanza ilegal derivados de los datos registrados en los formularios de las patrullas y los formularios de los despojos durante un periodo de 12 meses (África) / 6 meses (Asia), como mínimo y resumidos en informes mensuales; c) un informe descriptivo sobre la configuración de los factores de influencia (incluso un análisis de cómo se cuantificaron los factores de influencia); d) una evaluación de los esfuerzos desplegados para presentar la información sobre la matanza ilegal; y e) un análisis de referencia preliminar de los párrafos a) a d) precedentes.

En cuanto al punto b) anterior, nos preocupa el hecho de basarse únicamente en los informes de campo (formularios de las patrullas, formularios de los despojos, informes mensuales) para determinar los niveles de matanza ilegal. En su lugar, esperamos que los informes del sistema MIKE tomen en consideración otras fuentes de datos sobre la matanza ilegal y que los autores serán proactivos en sus esfuerzos para obtener esa información.

Inquieta que los Estados del área de distribución no hayan proporcionado datos sobre la mortalidad del elefante al Grupo Asesor Técnico de MIKE para que procediese a su escrutinio, incluso los Estados que aplican el sistema desde 1999. El Comité Permanente debe insistir en que los países que presenten propuestas sobre el comercio de marfil deben haber proporcionado datos sobre la mortalidad del elefante a la Unidad de Coordinación Central de MIKE para su escrutinio y los informes anuales del Comité Central de Coordinación distribuidos a otros Estados del área de distribución.

A fin de disponer de tiempo suficiente para examinar esos informes, que sin duda serán voluminosos y altamente técnicos, y que requerirán que consultemos con expertos, esperamos que los informes se remitan a las Partes en los tres idiomas de la Convención, al menos 60 días antes de una reunión del Comité Permanente en la que se debatirán, de conformidad con el Artículo 20 del Reglamento acordado en la 49ª reunión del Comité.

Nos preocupa asimismo que los sitios MIKE no se eligieran utilizando diferentes criterios en diversas partes de África y, en algunos casos, solo cubren zonas muy seleccionadas (como las áreas protegidas), lo que podría sesgar los resultados. Este aspecto debe tomarse en consideración al analizar y evaluar los datos MIKE.

En cuanto al informe sobre las pautas de los factores de influencia, cabe destacar que ya se ha establecido en el pasado que MIKE no puede atribuir un vínculo causal entre las decisiones de la CITES y la matanza ilegal. En consecuencia, se pone en tela de juicio que se puedan extraer conclusiones adecuadas de las pautas de los factores de influencia sobre el motivo de la matanza ilegal. Las correlaciones observadas entre las decisiones CITES y las tendencias en la matanza ilegal deberían considerarse como prueba suficiente del impacto de las decisiones CITES, independientemente de otros factores de influencia.

- iv) la comercialización de una cantidad máxima de marfil de 20.000 kg (Botswana), 10.000 kg (Namibia) y 30.000 kg (Sudáfrica), que se despachará en un solo envío bajo estricta supervisión de la Secretaría;*

Comentario: Una vez se haya identificado a un asociado comercial, la Secretaría debe proporcionar pormenores al Comité Permanente sobre la forma en que supervisará estrictamente el envío. Se supone que la Secretaría estará presente cuando se consigne el envío y cuando llegue a su destino final.

- 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;*

Comentario: Ninguno de los Estados del área de distribución que participaron en la exportación de marfil a Japón en 1999 (Botswana, Namibia y Zimbabwe) ha presentado una auditoría oficial al Comité Permanente sobre los ingresos obtenidos en la venta. El Comité Permanente debe solicitar y recibir esa auditoría oficial detallada de Botswana y Namibia, demostrando que los ingresos derivados de la venta de 1999 se utilizaron exclusivamente en favor de la conservación del elefante, antes de que se autoricen nuevas exportaciones de marfil de esas Partes bajo esta condición.

Para la segunda venta propuesta, cada país exportador debe preparar un plan detallado del uso de los ingresos, para someterlo a la consideración del Comité Permanente.

Debe verificarse que cada país de exportación ha establecido un fondo fiduciario para la conservación, en el que deben depositarse todos los ingresos obtenidos de la venta de las existencias de marfil y que debe ser administrado por una junta de fideicomisarios independientes. Un representante de la CITES (por ejemplo, de la Secretaría) debe formar parte de la junta, a fin de remitir los informes al Comité Permanente.

- 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.*

Decisiones conexas

En la Decisión 12.34 se estipula:

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.

En la Decisión 12.35 se estipula:

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.

En la Decisión 12.36 se estipula:

Se pide a las Partes, a los donantes y a las organizaciones que presten urgentemente apoyo técnico y financiero para fortalecer la aplicación de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12) en lo que respecta al control del comercio interno de marfil en los Estados del área de distribución del elefante con el fin de, entre otras cosas:

- a) crear capacidad para la aplicación de la ley en los Estados del área de distribución del elefante;*
- b) aumentar la sensibilización del público sobre los efectos del comercio interno no reglamentado de marfil para la conservación;*
- c) mejorar la cooperación y la coordinación entre los organismos nacionales encargados de la aplicación de la ley;*
- d) realizar el registro y marcado del marfil en bruto en posesión de entidades públicas o privadas y el registro y la concesión de licencias para todos los importadores, fabricantes, comerciantes al por mayor y minoristas que trabajen con productos de marfil en bruto, semitrabajado o trabajado;*
- e) establecer procedimientos de registro e inspección como parte de un sistema nacional de control exhaustivo y obligatorio; y*
- f) fortalecer urgentemente las disposiciones contenidas en la legislación nacional relativas a la regulación de los mercados internos de marfil y la aplicación de la CITES en general, cuando sea necesario.*

En la Decisión 12.37 se estipula:

El Comité Permanente, en su 50a. reunión, examinará la labor realizada por la Secretaría y las Partes para cumplir con la Decisión 12.39 y considerará si conviene adoptar medidas adicionales. En caso de incumplimiento, estas podrían incluir recomendaciones para restringir las operaciones comerciales de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES hacia o desde las Partes concernidas.

En la Decisión 12.38 se estipula:

La Secretaría prestará ayuda a los Estados del área de distribución según se expone en los párrafos a) a f) de la Decisión 12.36.

En la Decisión 12.39 se estipula:

- a) *Con sujeción a la disponibilidad de financiación, la Secretaría evaluará si los países que actualmente cuentan con mercados internos activos de marfil (es decir, Camerún, China, Djibouti, Estados Unidos de América, Etiopía, Japón, Nigeria, República Democrática del Congo, Tailandia y Uganda) han establecido las medidas internas exhaustivas de carácter legislativo, reglamentario y de observancia establecidas en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12) en lo que respecta al control del comercio interno de marfil.*
- b) *Cuando esas evaluaciones demuestren que una Parte no cuenta con medidas adecuadas, la Secretaría solicitará a esa Parte que presente un plan de acción que sirva como esbozo de su programa destinado a adoptar medidas que le permitan regular adecuadamente el comercio de marfil. El propósito de ese plan será establecer y respetar un calendario para la elaboración, aprobación, promulgación y aplicación de esas medidas. La Secretaría proporcionará asistencia técnica para la elaboración de esos planes.*

Comentario: La condición vi) para la exportación de marfil no trabajado es problemática y estamos a la espera de revisar el documento que la Secretaría presentará a la 50ª reunión, y que debe someterse 60 días antes de la SC50, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 20 del Reglamento. En la condición iv) se estipula que la exportación debe ser un “solo envío” que plantea la cuestión de cómo el Comité puede cesar el comercio en caso de incumplimiento, como se indica en la condición vi); es decir, en el momento en que se determine el incumplimiento o se hayan registrado efectos perjudiciales, ya se habrá dado el visto bueno al “solo envío” y el Comité no podrá cesar nada. A fin de asegurar que se tiene en cuenta el espíritu de esta condición, se propone que después de que el Comité haya acordado que se han cumplido las condiciones i) a v), se anuncie mediante una Notificación a las Partes. Las Partes y otros interesados deberían disponer de un plazo de 60 días para presentar a la Secretaría información sobre el incumplimiento por los países exportadores o importadores o los efectos perjudiciales de la decisión de la CdP12 sobre otras poblaciones de elefantes. La Secretaría debería investigar cada alegación de incumplimiento y comunicar sus resultados al Comité. Solo cuando el Comité esté convencido de que se ha investigado debidamente cada alegación puede considerar que la condición se ha cumplido. Si el Comité determina que una decisión ha tenido efectos perjudiciales, debe evitar que se lleve a cabo la venta única.

Evaluar los efectos perjudiciales

Ya se ha reconocido que es imposible comprobar o refutar que el comercio de marfil ha sido perjudicial para otras poblaciones de elefantes. No obstante, esta condición exige algún método para evaluar las posibles causas de cualquier efecto perjudicial que pueda ocurrir. Es esencial que el Comité Permanente adopte un enfoque cauteloso sobre cómo concluiría que “se ha registrado un efecto perjudicial sobre otra población de elefantes como resultado de la autorización del comercio de marfil”. Por ejemplo, una correlación estrecha entre la aprobación del comercio y un aumento de la matanza ilegal no debe descartarse como una mera coincidencia.

En cuanto a la notificación precitada, que se publicará 60 días antes de una decisión final, en ella debe solicitarse información de las Autoridades Administrativas de tal modo que puedan expresar sus opiniones sobre las correlaciones percibidas. Además, las Autoridades Administrativas de los países de

exportación e importación deben garantizar que aquellos que violan la ley en relación con la matanza o el comercio ilegales son interrogados pormenorizadamente sobre su comprensión de las decisiones de la CITES y sus respuestas deben tomarse en consideración. Asimismo, deben tener la oportunidad de informar sobre confiscaciones considerables y recientes de envíos ilegales de marfil, en particular los que afectan a los países de exportación e importación.

En cuanto al cumplimiento por los países de exportación e importación de la condición vi), el Comité Permanente debe considerar igualmente la aplicación de la CITES en la legislación nacional y su observancia en todas las Partes involucradas. Debería exigirse que tanto a los países de exportación como los de importación figurasen en la Categoría I de aplicación de la Convención en el marco del Proyecto de legislación nacional.

La verificación del cumplimiento en los países de exportación debería incluir visitas en los sitios por un grupo de expertos independientes para evaluar si se cumplen los requisitos enunciados en la Decisión 12.36 y la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12) en lo que respecta al control del comercio interno de marfil en los Estados del área de distribución del elefante. Asimismo, la Unidad de Coordinación Central de MIKE debería poner en práctica un proceso de verificación en los sitios de todos los datos recibidos sobre la mortalidad.

En cuanto a las Decisiones (12.34-12.39) conexas, aunque estas no son condiciones para el comercio de marfil no trabajado, son sin duda elementos importantes del paquete de medidas adoptadas en relación con el comercio de marfil. Deben realizarse progresos sustanciales sobre esas decisiones para mejorar las medidas legislativas, reglamentarias y coercitivas en los países con mercados internos activos de marfil (Decisiones 12.36 y 12.39) y hacer que esos países cumplan lo previsto en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP12).