

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



Sexagésimo novena reunión del Comité Permanente
Ginebra (Suiza), 27 de noviembre - 1 de diciembre de 2017

Cuestiones específicas sobre las especies

Elefantes (Elephantidae spp.)

APLICACIÓN DE CIERTOS ASPECTOS DE LA RESOLUCIÓN
CONF. 10.10 (REV. COP17) SOBRE EL CIERRE DE LOS
MERCADOS NACIONALES DE MARFIL

1. El presente documento ha sido presentado por Burkina Faso, Congo, Kenya y Níger*.
2. Resumen: En el presente documento se solicita que el Comité Permanente facilite la aplicación de las recomendaciones sobre el cierre urgente de los mercados nacionales del marfil formuladas en CoP17 y que figuran en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17). En especial, el documento se ocupa de la necesidad de que las Partes informen a la Secretaría sobre el estado de la legalidad de sus mercados nacionales de marfil y que cierren con urgencia los mercados que contribuyen a la caza furtiva o el comercio ilegal.

Decisiones sobre los mercados nacionales de marfil adoptadas en la CoP17 (2016)

3. En la CoP17 se reconoció que, en respuesta a las solicitudes formuladas por los Estados del área de distribución, algunos países estaban adoptando medidas para cerrar sus mercados nacionales de marfil. Las Partes también tomaron nota de la moción adoptada por el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) el 10 de septiembre de 2016, que exhorta a los gobiernos a cerrar sus mercados nacionales al comercio de marfil de elefante no trabajado y trabajado. Tras examinar las propuestas oficiales para cerrar los mercados nacionales de marfil presentadas por los Estados Unidos y 10 Partes de África, la CoP acordó por consenso las revisiones que ahora figuran en la **Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17)** en las que se recomienda el cierre de los mercados nacionales de marfil con carácter de urgencia.
4. Las principales recomendaciones sobre los mercados nacionales de marfil que figuran en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) son las siguientes:

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCIÓN

3. *RECOMIENDA que todas las Partes y los Estados no Parte en cuya jurisdicción exista un mercado nacional legal de marfil que esté contribuyendo a la caza furtiva o al comercio ilegal adopten todas las medidas legislativas, normativas y coercitivas necesarias para cerrar sus mercados nacionales al comercio de marfil no trabajado y trabajado con carácter urgente;*
4. *RECONOCE que en algunos casos pueden estar justificadas exenciones muy limitadas a este cierre; ninguna exención debería contribuir a la caza furtiva o al comercio ilegal;*

* Las denominaciones geográficas empleadas en este documento no implican juicio alguno por parte de la Secretaría CITES (o del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La responsabilidad sobre el contenido del documento incumbe exclusivamente a su autor.

5. *INSTA a las Partes en cuya jurisdicción exista un mercado nacional legal de marfil que esté contribuyendo a la caza furtiva o al comercio ilegal y que no hayan cerrado sus mercados nacionales de marfil al comercio de marfil a que apliquen la recomendación supra con carácter urgente.*
8. *PIDE a las Partes que informen a la Secretaría sobre el estado de la legalidad de sus mercados nacionales de marfil y sobre sus esfuerzos para aplicar las disposiciones de esta resolución, incluidos los esfuerzos para cerrar los mercados que contribuyen a la caza furtiva o al comercio ilegal;*
9. *ENCARGA ADEMÁS a la Secretaría que, con referencia a las conclusiones de ETIS, MIKE y sus conclusiones sobre el estado de los mercados nacionales de marfil, y en la medida en que lo permitan los recursos disponibles: a) identifique a las Partes que tengan mercados internos de marfil no regulados, en los que se comercializan ilegalmente de marfil, en los que las existencias de marfil no están debidamente protegidas o en los que se detectan niveles significativos de comercio ilegal de marfil; b) recabe de cada Parte así identificada información sobre su aplicación de las disposiciones de esta resolución relacionadas con el comercio del marfil y, según proceda, y en consulta con la Parte, lleve a cabo misiones de verificación in situ; y c) comunique sus conclusiones y recomendaciones al Comité Permanente, el cual puede considerar las recomendaciones para apoyar la aplicación de la presente resolución, incluyendo las solicitudes para que las Partes identificadas desarrollen y apliquen los Planes de acción nacionales para el marfil y supervisen los progresos al ejecutar esos planes de acción, de acuerdo con las Directrices que figuran en el Anexo 10, así como otras medidas apropiadas de conformidad con lo previsto en la Resolución Conf. 14.3, sobre Procedimientos para el cumplimiento de la CITES;*
16. *ENCARGA al Comité Permanente que: a) examine las medidas adoptadas por las Partes para aplicar las disposiciones de esta resolución, en particular, pero sin limitarse a ello, las disposiciones relativas al comercio de especímenes de elefante; b) formule recomendaciones específicas, según proceda, de acuerdo con las Directrices que figuran en el Anexo 3, que pueden incluir solicitar a ciertas Partes que desarrollen y apliquen los PANM; y c) presente un informe sobre los resultados en cada reunión de la Conferencia de las Partes;*
18. *ENCARGA a la Secretaría que informe en cada reunión ordinaria del Comité Permanente acerca de cualquier problema aparente en la aplicación de esta resolución o en el control o la trazabilidad del comercio de especímenes de elefante, y ayude al Comité Permanente en su labor de informar a la Conferencia de las Partes;*

Progresos realizados desde la CoP17

5. Deseamos destacar tres características de las disposiciones acordadas en la CoP17. La primera es que las Partes deberían cerrar los mercados nacionales que contribuyen a la caza furtiva o al comercio ilegal “con carácter de urgencia”. En segundo lugar, la Secretaría debería recopilar y notificar al Comité Permanente información acerca de los progresos realizados en relación con los mercados nacionales de marfil, así como en relación con otros elementos de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17). En tercer lugar, el Comité Permanente está facultado para garantizar la aplicación de la Resolución, incluidas las disposiciones nuevas sobre los mercados nacionales de marfil, si fuera necesario a través de los mecanismos existentes, como los Planes de acción nacionales para el marfil (PANM) y los Procedimientos para el cumplimiento de la CITES.
6. El punto de partida para avanzar en relación con las recomendaciones sobre los mercados nacionales de marfil, que eran nuevas y fueron definidas por las propias Partes como urgentes, es la pronta acción y el seguimiento continuo por la Secretaría CITES. En el comunicado de prensa que la Secretaría publicó al finalizar la Conferencia, se destacó el acuerdo sobre el cierre de los mercados nacionales de marfil como un resultado “notable”. No obstante, si bien la Secretaría CITES ha publicado 69 Notificaciones a las Partes en los 11 meses transcurridos desde la Conferencia, entre ellas, tres relacionadas con otras disposiciones de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17), en ninguna de estas se hizo mención a las disposiciones nuevas y urgentes sobre el cierre de los mercados nacionales de marfil, ni siquiera en la Notificación 2017/38 publicada el 15 de mayo, titulada “Información que han de presentar las Partes para la 69ª reunión del Comité Permanente”. Esta es una omisión importante que es necesario rectificar tan pronto como sea posible.

7. A menos que se recopile información básica de las Partes y otras fuentes, y esta sea examinada sistemáticamente por la Secretaría, resultará imposible para el Comité Permanente evaluar los progresos o bien recomendar las prácticas más idóneas. Tal vez sea necesario que la Secretaría enmiende el alcance del ETIS para prestar asistencia con esta función.

Breve reseña de algunos mercados domésticos importantes

8. Dado que hay ninguna Notificación de la Secretaría al respecto, hemos intentado presentar una breve reseña de los progresos en algunos de los principales mercados nacionales de marfil del mundo.
9. China ha logrado progresos notables desde la CoP17. En marzo de 2017, las autoridades CITES de China cerraron 67 instalaciones con licencia para el marfil, entre las que se incluyen 12 fábricas de tallas de marfil y varias docenas de minoristas de marfil. Se trata de la primera etapa de un programa acordado para cerrar el comercio nacional de marfil de China para finales de 2017. Antes de finales de año, se cerrarán otras 105 instalaciones con licencia. El precio del marfil ha disminuido en China, pero aún subsisten dificultades importantes para combatir las redes delictivas transnacionales.
10. Antes de la CoP17, Estados Unidos publicó reglamentos sobre el “cierre casi completo” de sus mercados nacionales de marfil y ha mantenido sus estrictos controles nuevos. A fin de complementar los reglamentos federales, siete estados han adoptado medidas a nivel estatal para restringir las ventas de marfil en sus jurisdicciones. La RAE de Hong Kong está estudiando un proyecto de ley propuesto en junio de 2017¹ para cerrar gran parte de sus mercados nacionales de marfil durante un período de reducción gradual de cinco años, aunque se ha criticado este período por considerársele demasiado prolongado. Se han realizado dos audiencias, en junio y septiembre de 2017, para recibir comentarios del público. La Unión Europea (UE) adoptó nueva orientación, vigente a partir del 1 de julio de 2017, para prohibir la reexportación de existencias de marfil no trabajado. Sigue existiendo importante preocupación al respecto, considerando que la UE sigue teniendo un importante mercado interno, que incluye el comercio de antigüedades de marfil para las que el comercio dentro de la UE no requiere ningún tipo de permiso o documentación CITES. No obstante, la Comisión Europea está recopilando actualmente datos sobre la magnitud del comercio legal e ilegal desde y hacia la UE a fin de fundamentar posibles iniciativas al respecto dentro de la UE. El 15 de septiembre, la Comisión Europea inició una consulta pública oficial sobre el comercio de marfil en la UE. El documento de la CE reconoce específicamente las nuevas disposiciones sobre los mercados nacionales acordadas en la CoP17, y establece un abanico de opciones, que pueden llegar a incluir una prohibición total del comercio y el intercambio interno². La consulta finalizará el 8 de diciembre.
11. El Japón tiene un importante mercado de marfil, pero sostiene que no hay marfil ilegal en su mercado nacional y que no se aplica la recomendación reciente de la CITES sobre el cierre de los mercados nacionales³. No obstante, en investigaciones anticontrabando de la Policía Metropolitana de Tokio se detectaron actividades ilegales y se presentaron cargos contra los traficantes⁴. En los dos últimos años, la aduana de China ha arrestado a sospechosos de contrabando de marfil de Japón a China⁵. En mayo de 2017, el Japón revisó su legislación sobre comercio de fauna y flora silvestres (la Ley para la conservación de especies amenazadas, LCES) para hacer más estricto el registro de empresas dedicadas al marfil⁶. Sin embargo, en junio de 2017, tras un decomiso de colmillos de marfil, TRAFFIC expresó su preocupación acerca de la laxitud de los requisitos de pruebas de legalidad de su sistema de registro⁷. El Director Regional de TRAFFIC para Asia Oriental manifestó que *“si bien la aplicación de los nuevos reglamentos de la CITES resultará esencial para disuadir de las actividades ilegales, el mercado nacional de marfil del Japón aún tiene muchos resquicios legales que permite que escapen cantidades considerables de marfil a otros mercados, como China [...] Considerando el cierre de los mercados nacionales de marfil que contribuyen a la caza furtiva o el comercio ilegal recomendado por las Partes en la CITES el año pasado, se requiere una*

¹ La reunión más reciente del Comité de Proyectos de Ley sobre la “Ley de protección de especies amenazadas de flora y fauna (Enmienda) de 2017” se realizó el 7 de julio de 2017.

² https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-ivory-trade-eu_en.

³ <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-37535717>.

⁴ <http://www.sankei.com/affairs/news/161024/afr1610240017-n1.html>.

⁵ http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-08/16/content_26488089.htm.

⁶ TRAFFIC (2017) *Japan tightens wildlife trade regulations*, 9 de junio.

⁷ TRAFFIC (2017) *Ivory seizure exposes Japan's lax ivory trade controls*, 23 de junio.

*importante actualización de la supervisión y la regulación del mercado japonés para garantizar que no socave la lucha internacional contra el comercio ilegal de marfil*⁸.

En un informe detallado reciente de TRAFFIC, se plantearon preocupaciones acerca del mercado nacional de marfil del Japón. En un examen de 2017 del comercio de marfil por Internet en el Japón publicado en agosto de 2017⁹, TRAFFIC señaló que “se determinó que la falta de regulación para los productos diferentes de los colmillos enteros plantea grandes dificultades para identificar e impedir los flujos ilegales de marfil”. Por ejemplo, los encargados del estudio encontraron anuncios de artículos de joyería de marfil que se trajeron recientemente de Asia y África con afirmaciones explícitas acerca de su origen, en clara infracción de los reglamentos de la CITES; no obstante, su venta a nivel nacional continúa siendo legal según la Ley de conservación de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (LCES), que permite comercializarlos sin ningún requisito de prueba de su legalidad (por ejemplo, un permiso de importación CITES o su registro según la LCES). Además, si bien esta ley regula el comercio de colmillos de marfil enteros, estos representan solo una ínfima proporción del comercio que se ofrece en casi todos los sitios web examinados en el estudio, lo que indica que “las grandes cantidades de otros productos que comercializan vendedores que no son empresas están, por lo tanto, completamente fuera del control de la LCES”¹⁰. En sus recomendaciones finales, el informe detallado de TRAFFIC destaca que “*en su calidad de Parte en la CITES, el Japón tiene la obligación de cumplir efectivamente estos requisitos [es decir, las nuevas disposiciones para los mercados nacionales de marfil acordadas en la CoP17 en octubre de 2016] para garantizar que el comercio nacional de marfil no contribuya a la caza furtiva o el comercio ilegal. Los canales de comercio por Internet están creando nuevos retos regulatorios para el Japón y deben abordarse con urgencia*”.

12. En vista de que continúa existiendo preocupación acerca del mercado nacional del Japón a pesar de las enmiendas a sus reglamentos sobre comercio de especies silvestres, el Comité Ejecutivo tal vez desee reconsiderar la reciente decisión adoptada por medio del procedimiento por correspondencia de revocar la inclusión del Japón en el proceso de los PANM solicitada en el Informe del ETIS de 2016.
13. Consideramos que hay otros grandes mercados nacionales de marfil, en particular en África y en Asia, que el Comité Permanente tal vez desee abordar, y que se podría invitar a las Partes en cuestión a que informen sobre los progresos realizados para cerrar sus mercados de marfil.

Recomendaciones

14. Se solicita al Comité Permanente que:
 - ENCOMIE los esfuerzos que han realizado o están realizando algunas Partes para cerrar sus mercados nacionales de marfil de conformidad con las disposiciones de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17), con las enmiendas introducidas en la reciente Conferencia de las Partes, incluidas entre otras las medidas adoptadas por China y por los EE.UU.;
 - RECONSIDERAR su decisión de no solicitar al Japón que elabore un Plan de acción nacional para el marfil, como había recomendado el ETIS anteriormente;
 - ENCARGAR a la Secretaría que publique con urgencia una Notificación a las Partes, y posteriormente al menos una vez al año para:
 - i) llevar a su atención el párrafo 3 de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) en el que se recomienda “*que todas las Partes y los Estados no Parte en cuya jurisdicción exista un mercado nacional legal de marfil que esté contribuyendo a la caza furtiva o al comercio ilegal adopten todas las medidas legislativas, normativas y coercitivas necesarias para cerrar sus mercados nacionales al comercio de marfil no trabajado y trabajado con carácter urgente*”, y que las medidas adoptadas se deben informar a la Secretaría como se solicita en el párrafo 8; y
 - ii) pedir a las Partes que proporcionen la información que se especifica en el párrafo 8 de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) sobre el estado de la legalidad de sus mercados nacionales de marfil y sobre sus esfuerzos para aplicar las disposiciones de esta resolución, incluidos los

⁸ *Ibíd*, citando al Dr. Yannick Kuehi, Director Regional de TRAFFIC para Asia Oriental.

⁹ Kitade. T., (2017) *An updated review of online ivory trade in Japan. TRAFFIC Briefing*.

¹⁰ Kitade. T., (2017) *An updated review of online ivory trade in Japan. TRAFFIC Briefing*.

esfuerzos para cerrar los mercados nacionales que contribuyen a la caza furtiva o al comercio ilegal; y

- ENCARGAR a la Secretaría que prepare un informe completo sobre los progresos realizados para cerrar los mercados nacionales de marfil basándose en la información proporcionada con arreglo al párrafo 8 de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17), así como datos del Sistema de Información sobre el Comercio de Elefantes (ETIS), que se examinará en la 70ª reunión del Comité Permanente en 2018, incluidas las posibles recomendaciones sobre medidas que se mencionan en los párrafos 9 y 16 de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17).