

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

Decimotercera reunión de la Conferencia de las Partes
Bangkok (Tailandia), 2-14 de octubre de 2004

Interpretación y aplicación de la Convención

Cuestiones sobre el comercio y la conservación de especies

Elefantes

EXISTENCIAS DE MARFIL EN BURUNDI

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría.

Antecedentes

2. En la 50ª reunión del Comité Permanente (SC50, Ginebra, marzo de 2004), Burundi presentó el documento SC50 Doc. 21.4, relativo a las importantes existencias de marfil que se encuentran en su territorio desde hace muchos años y respecto de las cuales desea encontrar una solución. Si bien se tomó nota de que no incumbía al Comité Permanente determinar la solución a esta cuestión, el Comité pidió a la Secretaría que preparara un documento de debate sobre el tema, para someterlo a consideración de la 13ª reunión de la Conferencia de las Partes (CdP13).
3. En lo esencial, la situación de Burundi no es muy diferente de la que se plantea en muchas otras Partes que no pertenecen al área de distribución del elefante africano (*Loxodonta africana*), en que los gobiernos o propietarios privados han mantenido almacenadas cantidades más grandes o más pequeñas de marfil no trabajado, desde que el elefante africano se incluyó en el Apéndice I en 1990, y se volvió imposible el comercio internacional de ese marfil. Muchas de estas existencias incluyen marfil no trabajado importado legalmente antes de la inclusión en el Apéndice I, o marfil confiscado. Burundi es la única Parte que pide a la Conferencia de las Partes y al Comité Permanente asistencia en este sentido.
4. La cuestión de las existencias de marfil en Burundi fue objeto de examen en las reuniones 17ª y 18ª el Comité Permanente (SC17, San José, enero de 1988, SC18, Lausana, marzo de 1989), así como en la séptima reunión de la Conferencia de las Partes (CdP7, Lausana, 1989) (véanse los documentos Doc. 7.25 y Doc. 7.25.1).
5. Burundi no es un Estado del área de distribución del elefante africano. En el decenio de 1980 se reconoció que Burundi era uno de los principales cauces para el comercio ilícito del marfil de elefante y cuerno de rinoceronte. A través de varias Resoluciones y otras decisiones, la comunidad de la CITES ejerció presión sobre ese país para que suprimiera ese comercio ilícito. Burundi prohibió el comercio de marfil de elefante a partir del 5 de noviembre de 1987. El 8 de agosto de 1988 el país se adhirió a la Convención, que entró en vigor el 6 de noviembre de ese año.
6. Tras la prohibición del comercio de marfil sobre su territorio, Burundi hizo un inventario del marfil no trabajado que había sido importado antes de la prohibición y que se encontraba en manos de tres comerciantes privados así como el marfil no trabajado que había sido confiscado ulteriormente. Estas existencias se pusieron bajo vigilancia gubernamental.
7. Durante una misión a Burundi en marzo de 1988, el Gobierno informó a la Secretaría que el inventario de todas las existencias de marfil que se encontraban en el territorio de Burundi, efectuado por las aduanas de Burundi y el INCN (*Institut National pour la Conservation de la Nature*), indicaban que 16.437 colmillos (87.562,5 kilogramos), de propiedad de Gaspard Ndikumaso, Jamal Nasser y

Tariq Bashir, habían sido importados en el país antes del 5 de noviembre de 1987, y que otros 4.000 colmillos (21.698 kilogramos), importados por el Sr. Ndikumaso después de esa fecha, habían sido confiscados. Estas cifras se revisaron tras una nueva visita de la Secretaría a Burundi, en agosto de 1988.

8. En su 18ª reunión, el Comité Permanente acordó que el marfil confiscado, (que se estimaba en un total de 27.823,15 kilogramos), podría venderse sólo en determinadas condiciones, entre ellas, que la venta se llevara a cabo bajo la supervisión de la Secretaría y que todo el producto de la venta se destinara a proyectos de conservación. Se aconsejó además que el Gobierno de Burundi confiscara la parte de las existencias "de propiedad privada" (que se estimaban en 56.031 kilogramos) y las vendiera en las mismas condiciones que el resto.
9. En la CdP7 la Secretaría comunicó que, al parecer, 27.809,9 kilogramos (5.066 colmillos) del marfil confiscado y 56.031 kilogramos del marfil "de propiedad privada" seguían bajo el control del Gobierno de Burundi, en espera de una decisión. Se explicó que había sido imposible encontrar compradores para las existencias de marfil confiscado. En lo que respecta al marfil de "propiedad privada" mantenido bajo la vigilancia del Gobierno de Burundi, la Secretaría indicó que "a pesar de que el origen ilegal de este marfil no se pone en duda, fue importado legalmente en Burundi bajo la legislación existente en ese país. Todos los comerciantes involucrados contaban con las licencias adecuadas expedidas por el Gobierno anterior de Burundi. Ello explica por qué el Gobierno actual de Burundi no puede confiscar ese marfil". Como otra solución, la Secretaría indicó que este marfil "debe ser comprado por el Gobierno de Burundi a los comerciantes al precio más bajo posible (no superior al que ellos mismos pagaron) a fin de que no se beneficien con ese negocio y que, a continuación, se autorice al Gobierno de Burundi a exportar el marfil en condiciones semejantes a las acordadas para el marfil confiscado". En la CdP7, el *Loxodonta africana* se transfirió al Apéndice I, lo que entró en efecto 90 días después, el 18 de enero de 1990, con lo cual se volvió imposible importar las existencias de marfil con fines comerciales.
10. La Conferencia de las Partes no tomó disposiciones para resolver el problema de Burundi en la CdP7. Sin embargo, se observó en esa reunión que, en los términos del párrafo 2 del artículo VII de la Convención, las existencias de marfil confiscado y "de propiedad privada" se consideraban especímenes preconvencción en Burundi. Con arreglo a la Resolución Conf. 5.11, un país reexportador sólo puede emitir certificados preconvencción cuando está convencido de que en la fecha en que se adquirió un espécimen, el país de origen no era Parte en la Convención, la especie no estaba incluida en los apéndices, o la Parte había formulado una reserva. No obstante, Burundi podría optar por hacer caso omiso de esta Resolución y permitir la reexportación de sus existencias sin cometer una infracción (también podría hacerlo después del 18 de enero de 1990).
11. En julio de 1991 se informó a la Secretaría de que el Gobierno de Burundi había confiscado todas las existencias de marfil que estaban bajo su vigilancia, por un total de 84.250 kilogramos, y estaba planeando emitir un certificado preconvencción para permitir su reexportación. Todo el producto de la venta se destinaría al Ministerio de Medio Ambiente de Burundi. La Secretaría respondió que no podía aprobar la reexportación de existencias de marfil de Burundi, habida cuenta de las disposiciones de la Resolución Conf. 5.11, cuya aplicación estricta recomendaba. En febrero de 1992, se informó a la Secretaría de que la venta anunciada se había cancelado, y que las existencias seguían sujetas a vigilancia en Bujumbura.
12. En agosto de 2002, el Gobierno de Burundi se puso una vez más en contacto con la Secretaría en relación con sus existencias de marfil, y explicó que ésta seguían almacenadas en Bujumbura. La Secretaría ofreció información básica y señaló a la atención el dictamen previo en relación con la eliminación de estas existencias. Aconsejó que Burundi hiciera un inventario de sus existencias y remitió la cuestión una vez más a la atención del Comité Permanente y la Conferencia de las Partes. Sin embargo, ello no fue posible antes de la 12ª reunión de la Conferencia de las Partes (CdP12, Santiago, 2002). Por consiguiente, Burundi siguió las recomendaciones de la Secretaría durante 2003 y 2004, con miras a que la cuestión quedara resuelta en la sexta Reunión de diálogo de los Estados del área de distribución del elefante africano, prevista del 28 al 30 de septiembre de 2004 en Bangkok, Tailandia, y en la CdP13.

Disposición de las existencias de marfil de Burundi

13. En SC50, la Secretaría explicó que el personal de MIKE y TRAFFIC, en su nombre, había procedido recientemente a una inspección de una parte de las existencias de marfil de Burundi. Se había previsto un inventario del resto de las existencias en agosto de 2004, y que los informes resultantes se pusieran a disposición como documento de información en la CdP13. Los participantes en la reunión preguntaron si las existencias eran de origen lícito y si podrían considerarse especímenes preconvencción. Se enunciaron dos soluciones para la disposición de las existencias de marfil; la primera consistía en que Burundi pudiera autorizar el comercio de marfil como especímenes preconvencción (aunque se estimó poco probable que un país deseara autorizar la importación, y también se observó que el marfil podría haber entrado inicialmente en Burundi procedente de Partes de la CITES); la segunda solución era que un donante comprara el marfil a los fines de su destrucción completa.
14. La Secretaría observa que con el correr de los años, Burundi ha recibido constantemente dictámenes similares de las Conferencias de las Partes, el Comité Permanente y la Secretaría en relación con las existencias de marfil acumuladas en su territorio. La comunidad de la CITES distinguía claramente entre el marfil confiscado en posesión del Gobierno de Burundi y la parte de las existencias de marfil "de propiedad privada", respecto de las cuales se había aconsejado a Burundi que las confiscara y las sacara de la posesión de los comerciantes. Entre las condiciones básicas que se sugirieron para la venta o disposición de las existencias figura que los ingresos se reinviertan en actividades de conservación, de una manera que pueda controlarse; que los comerciantes no saquen ningún provecho de las ventas, y que se pida a la Secretaría que supervise el proceso. A menos que la Conferencia de las Partes decida lo contrario en la reunión en curso, las condiciones para la venta o disposición de las existencias de marfil de Burundi no han cambiado.
15. En su informe a SC50, Burundi ya no confirmaba que las existencias integras habían sido confiscadas y estaban en posesión del Gobierno, como se había indicado en julio de 1991. Por consiguiente, parecería que sigue imperando la situación descrita en el párrafo 8 supra, en virtud de la cual una parte de las existencias habían sido confiscadas por el Gobierno y el resto era marfil "de propiedad privada" mantenida bajo la supervisión del Gobierno. Burundi comunicaba que los comerciantes privados habían demandado al Estado de Burundi ante los tribunales "por la confiscación ilegal de su marfil que tuvo lugar en ilícitamente 1987", y lo habían emplazado a reparar los daños que habían sufrido, ya que la confiscación les impidió explotar sus mercaderías. Burundi alegó además que en el plano nacional, los comerciantes privados probablemente harían valer su derecho de recuperar el valor del marfil del Gobierno de Burundi, y que la suma que se pediría pagar al Gobierno era bastante importante. La Conferencia de las Partes debía decidir si mantiene su dictamen indicado en el párrafo 14 supra en relación con la parte confiscada de las existencias y la parte "de propiedad privada".

Reexportaciones como especímenes preconvencción

16. Como se ha indicado, los colmillos entraron en el territorio de Burundi antes de noviembre de 1988. La Autoridad Administrativa de Burundi, por consiguiente, puede decidir que los especímenes se adquirieron en el Estado antes de que se aplicaran las disposiciones de la Convención, y emitir un certificado preconvencción en cumplimiento del párrafo 2 del artículo VII. Sin embargo, ello estaría en pugna con las disposiciones de la Resolución Conf. 5.11. En efecto, ésta recomienda que una Autoridad Administrativa de un país de reexportación sólo expida el certificado a que se hace referencia en el párrafo 2 de artículo VII tras comprobar que en la fecha de adquisición del espécimen:
 - la especie en cuestión no estaba incluida en ninguno de los apéndices de la Convención; o
 - el país de origen no era Parte en la Convención; o
 - el espécimen en cuestión era objeto de una reserva formulada por su país respecto de la especie concernida; y
 - además de las circunstancias segunda y tercera, su propio país no era Parte en la Convención.

17. Burundi no era parte en la fecha en la que los especímenes de que se trata se adquirieran en el país. Sin embargo, la primera circunstancia no se aplica en este caso, porque la *Loxodonta africana* se incluyó en los apéndices de la CITES el 26 de febrero de 1976. En cuanto a la segunda circunstancia, Burundi no ha establecido el origen del marfil y no ha sido capaz de presentar copias de permisos de exportación CITES o certificados de reexportación válidos (los datos de comercio de PNUMA-CMCM indican que desde 1975, no se exportaron ni importaron en Burundi cantidades comerciales de especímenes de elefantes). Los países de origen más probables de los colmillos, a saber, la República Democrática del Congo y/o la República Unida de Tanzania, son Parte desde 1976 y 1980, respectivamente. La tercera circunstancia no se aplica porque los Estados del área de distribución no habían formulado reservas en relación con la inclusión de la *Loxodonta africana* en los apéndices de la CITES antes de la CdP7.
18. En el caso en que Burundi haga caso omiso de la Resolución Conf. 5.11 y emita certificados preconvencción para sus existencias de marfil, puede tratar de reexportarlo. Con todo, es probable que ninguna Parte esté dispuesta a aceptar los certificados preconvencción de Burundi, pues ello les impondría también hacer caso omiso de esa resolución, además de las preocupaciones por el origen del marfil. La reexportación de estos especímenes del país importador crearía nuevas complicaciones.

Compra de las existencias

19. Una segunda opción para Burundi sería encontrar países u organizaciones donantes dispuestos a comprar total o parcialmente las existencias para su destrucción o nuevo almacenamiento. En este caso parecería lógico que Burundi se ajuste a las disposiciones que son similares a las esbozadas en la Decisión 10.2 (Rev. CoP11), "Elefantes – Condiciones para la disposición de las existencias de marfil y la utilización de los recursos obtenidos para la conservación en los Estados del área de distribución del elefante africano". Esta decisión en la actualidad se dirige a los Estados del área de distribución del elefante africano, pero, mediante una enmienda, podría también aplicarse a Burundi. La Secretaría lo ha sugerido en varias ocasiones, pero el documento que ha presentado Burundi en el SC50 no vislumbra esta posibilidad.
20. Por cuanto conoce la Secretaría, en los Estados del área de distribución del elefante africano nunca se ha dispuesto de existencias de marfil con arreglo a la Decisión 10.2 (Rev. CoP11), y la comunidad de donantes en general parece poco preparada a participar en este tipo de arreglo. Ello podría ser aún más difícil en el caso de Burundi, debido al gran tamaño de las existencias, el origen ilícito del marfil y la intervención de comerciantes que piden una indemnización financiera, al mismo tiempo que los países vecinos probablemente han de poner en tela de juicio cualquiera compensación financiera que reciba Burundi, debido a que el marfil se exportó ilícitamente de sus territorios. Si bien una compra en bloque teóricamente es posible, en la realidad esa solución sería sumamente difícil de poner en práctica.

Otras opciones

21. La parte de las existencias de marfil que son de "propiedad privada" parece ser particularmente problemática. Si no puede ser confiscada en virtud de las reglamentaciones nacionales de Burundi, el Gobierno podría estudiar la posibilidad de devolverlas a los comerciantes e instituir un sistema de vigilancia de las existencias para velar por que el marfil no salga del país en infracción de la Convención o las decisiones de la Conferencia de las Partes. Burundi también podría decidir destruir total o parcialmente las existencias sin pedir una compensación financiera por hacerlo, o reembolsar a los comerciantes. En estas hipótesis, el Gobierno de Burundi probablemente sería demandado por los comerciantes privados,, con consecuencias imprevisibles en el plano nacional. Con todo, esta es una cuestión que incumbe a la legislación y la jurisdicción nacional de Burundi y que es ajena al ámbito de competencia de la CITES.
22. Burundi informó al Comité Permanente, en el SC50, que "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". Para abordar esta preocupación, la Conferencia de las Partes podría sugerir que se retiren las existencias del territorio del país y se las coloque en instalaciones de mantenimiento seguras. Ello podría aplicarse únicamente a la parte confiscada, o a las existencias en su integridad.

23. Las poblaciones de elefante africano de Botswana, Namibia, Sudáfrica y Zimbabwe en la actualidad están incluidas en el Apéndice II y la Conferencia de las Partes ha acordado en principio que las existencias de marfil no trabajado de las tres Partes pueda comercializarse si se dan una serie de condiciones. Hay muchos más Estados del área de distribución de la especie en que hay existencias de marfil, que deben estar en aumento. Como reconocieron los Estados del área de distribución del elefante africano en la Decisión 10.2 (Rev. CoP11), estas existencias plantean una amenaza al comercio legal sostenible de marfil actual o futuro, pero también deben considerarse un recurso económico esencial que podría utilizarse para mejorar la conservación del elefante y los programas de conservación y desarrollo basados en la comunidad. Se podría pedir a la Conferencia de las Partes que aborde esta cuestión de forma general en los próximos años. Burundi podría decidir esperar los resultados de tal examen, y en el ínterin tratar de llegar a un acuerdo para que se aplique a estas existencias el mismo tratamiento que en los Estados del área de distribución del elefante africano y/o se sigan las sugerencias que figuran en el párrafo 22 *supra*.
24. La Secretaría no se pronuncia acerca de alguna de estas opciones o hipótesis antes indicadas, como no sea que no puede apoyar un comercio que esté en violación de las disposiciones de la Convención o que se lleve a cabo en pugna con las recomendaciones de la Conferencia de las Partes, contenidas en las Resoluciones y Decisiones válidas. La Conferencia de las Partes ha reconocido que la índole del comercio de los productos del elefante africano necesita un amplio diálogo entre los Estados del área de distribución de la especie. La Secretaría ha recomendado que se examine la cuestión de las existencias de marfil en Burundi en la sexta Reunión de Dialogo de los Estados del área de distribución del elefante africano, que está previsto celebrar inmediatamente antes de la CdP13. La Secretaría estima que, al formular recomendaciones a Burundi, la Conferencia de las Partes tenga en cuenta las opiniones expresadas en esta reunión y las conclusiones que se extraigan.