

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



Decimoctava reunión de la Conferencia de las Partes
Colombo (Sri Lanka), 23 de mayo – 3 de junio de 2019

Cuestiones específicas sobre las especies

Elefantes (Elephantidae spp.)

APLICACIÓN DE 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, Côte d'Ivoire, Etiopía, Gabón, Kenya, Liberia, el Níger, Nigeria y la República Árabe Siria.*

Resumen

2. Este documento reconoce y apoya las importantes medidas adoptadas por muchas Partes para cerrar sus mercados nacionales de marfil. Sin embargo, en nuestra opinión, el mantenimiento de un mercado nacional de marfil crea oportunidades para el blanqueo del marfil obtenido ilegalmente, presenta problemas de supervisión y aplicación de la ley, en particular debido a la dificultad de vigilar el comercio en línea, y socava las prohibiciones con relación al marfil en otros países al proporcionar una salida alternativa hacia la que los proveedores y traficantes pueden reubicarse. Por consiguiente, solicitamos a la Conferencia de las Partes que pida el cierre urgente de todos los mercados nacionales de marfil restantes, mediante una enmienda de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) en este sentido.

Antecedentes

3. La matanza ilegal de elefantes por su marfil es un problema importante en gran parte de África que pone en peligro la supervivencia de muchas poblaciones de elefantes tanto de sabana como de bosque, incluso las poblaciones que previamente se pensaba que estaban seguras, y menoscaba la integridad ecológica de los ecosistemas de los bosques y las sabanas del continente.
4. Según el Informe sobre el estado del elefante africano¹, primer informe completo sobre la situación del elefante africano en casi una década, la población de elefantes de África ha sufrido la peor disminución en 25 años, con una pérdida de aproximadamente 111 000 elefantes en el período de diez años comprendido entre 2006 y 2015. El informe del programa de Supervisión de la Matanza Ilegal de Elefantes (MIKE) de la CITES para la 69ª reunión del Comité Permanente (SC69) concluyó que "los niveles de caza furtiva comunicados continúan representando un riesgo para la supervivencia de los elefantes africanos, y las tendencias generales de caza furtiva en 2016 sugieren que son más los elefantes que mueren a causa de la caza furtiva que los que mueren por causas naturales"². También se llega a la misma conclusión en el último informe para la 70ª reunión del Comité Permanente (SC70) que afirma que, "de manera general, los

* 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.

¹ C.R. Thouless, H.T. Dublin, J.J. Blanc, D.P. Skinner, T.E. Daniel, R.D. Taylor, F. Maisels, H. L. Frederick y. Bouché (2016). African Elephant Status Report 2016: an update from the African Elephant Database. Occasional Paper Series of the IUCN Species Survival Commission, No. 60, Grupo de Especialistas en Elefantes Africanos de la CSE/UICN. IUCN, Gland, Suiza. vi + 309pp

² CITES. SC69 Doc. 51.1. Cuestiones específicas sobre las especies, Elefantes (Elephantidae spp.), Conservación del elefante, matanza ilegal y comercio de marfil, preparado por la Secretaría

niveles de matanza ilegal comunicados siguen siendo preocupantes³; las cifras sobre los niveles de matanza de elefantes comunicadas a la CITES⁴ muestran que las tasas de caza furtiva en 2017 se incrementaron en las dos regiones africanas que en las que se encuentran la mayoría de los elefantes: África Central y África Meridional.

5. Además, el Sistema de Información sobre el Comercio de Elefantes de la CITES (ETIS) ha informado que el volumen de marfil comercializado ilegalmente en todo el mundo entre 2011 y 2016 fue el nivel más alto en casi tres décadas.⁵ Una tendencia emergente reciente sugiere menos movimientos de grandes cantidades de marfil, reemplazados por un mayor procesamiento de marfil dentro de África para la exportación (ilegal) de productos de marfil trabajado a los mercados asiáticos.⁶
6. En los últimos años, la opinión internacional sobre el comercio de marfil en los países de distribución, tránsito y consumidores ha cambiado drásticamente, lo que se refleja en declaraciones y acuerdos políticos de alto nivel, como la adopción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de su primera resolución sobre el tráfico de especies silvestres (UNGA A/69/L.80, "Lucha contra el tráfico ilícito de fauna y flora silvestres"⁷) el 25 de septiembre de 2015 y la adopción de un Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) para combatir el comercio ilegal de especies silvestres⁸. El 10 de septiembre de 2016, el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) también adoptó una moción en la que se insta a los gobiernos a cerrar sus mercados nacionales para el comercio de marfil de elefante en bruto o trabajado.⁹ Esta moción es ahora oficialmente la Resolución WCC 2016 Res. 11.¹⁰ de la UICN. En los últimos años se han hecho otras declaraciones políticas de alto nivel que apoyan esta posición.¹¹
7. Este reconocimiento internacional es esencial, pero la crisis a la que se enfrenta el elefante africano no puede ser resuelta de manera efectiva sin tomar medidas firmes para hacer frente a uno de los principales impulsores de la demanda de los consumidores: la existencia de mercados nacionales legales de marfil. Existe una preocupación generalizada de que la existencia continuada de estos mercados, en particular, pero no exclusivamente, en los Estados consumidores, estimula la demanda de marfil y, mientras estos mercados persistan, socavarán los esfuerzos para hacer frente a la crisis de la caza furtiva. Además, la presencia de estos mercados nacionales de marfil promueve el blanqueo de marfil ilegal a través de países con mercados legales, lo que estimula la caza furtiva y el tráfico de marfil. La abrumadora mayoría de los Estados del área de distribución del elefante africano han pedido repetidamente a los Estados de tránsito y consumidores que ayuden a los Estados del área de distribución en sus esfuerzos por proteger las poblaciones de elefante impidiendo el tránsito o cerrando los mercados nacionales de marfil legal, en particular a través de la Coalición para el elefante africano (AEC)¹² y la Iniciativa para la Protección del

3 CITES. SC70 Doc. 49.1. Cuestiones específicas sobre las especies, Elefantes (*Elephantidae* spp.), Conservación del elefante, matanza ilegal y comercio de marfil, preparado por la Secretaría.

4 CITES. SC70 Doc. 49.1. Anexo 1. Status of elephant populations, levels of illegal killing and the trade in ivory: a report to the CITES Standing Committee, preparado por la Secretaría utilizando información de MIKE-ETIS, PNUMA/WCMC, UICN y la Presidencia del Comité Directivo del Fondo del Elefante Africano (Ghana).

5 CITES SC69 Doc. 51.1, Anexo: Estado de las poblaciones de elefantes, niveles de matanza ilegal y comercio de marfil: Informe presentado al Comité Permanente de la CITES. Este hecho fue reiterado en el Informe ETIS de TRAFFIC para la 70ª reunión del Comité Permanente en 2018 (CITES. SC70 Doc. 49.1. Anexo 1 p.24).

6 En particular, palillos para comer, bloques de sello de nombres, brazaletes, cuentas y colgantes (CITES. SC70 Doc. 49.1. Anexo 1. *Status of elephant populations, levels of illegal killing and the trade in ivory: A report to the CITES Standing Committee*, p. 23)

7 <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/69/L.80>. Disponible en 6 idiomas

8 La meta 15.7 del Objetivo 15 que insta a: "Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar la demanda y la oferta ilegales de productos silvestres". El párrafo 9 incluye una Visión de un mundo "...donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza y se protejan la flora y fauna silvestres y otras especies de seres vivos." http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=E and <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>

9 <https://portals.iucn.org/congress/motion/007>

10 <https://portals.iucn.org/library/node/46428>

11 CITES. CoP17 Doc. 57.2. Cierre de los mercados nacionales para el marfil de elefante, presentado por Angola, Burkina Faso, Chad, Côte d'Ivoire, Etiopía, Gabón, Kenya, Níger, República Centroafricana y Senegal, párrs. 10 a 15.

12 La AEC es una Coalición formalizada en 2008 que comprende 30 países miembros africanos, entre ellos 28 Estados del área de distribución, comprometidos con una población viable y saludable de elefantes libre de las amenazas que representa el comercio internacional de marfil. El 4 de noviembre de 2015, los representantes adoptaron la Declaración de Cotonú, acordando "apoyar todas las propuestas y medidas a nivel internacional y nacional para cerrar los mercados nacionales de marfil en todo el mundo" http://www.stopivory.org/wp-content/uploads/20151105_African-Elephant-Coalition-Cotonou-Declaration.pdf
Se pueden encontrar más comunicados de prensa y declaraciones de la Coalición para el elefante africano en: <https://www.africanelephantcoalition.org/press-release/> <https://www.africanelephantcoalition.org/press-release/>

Elefante (EPI)¹³. Más recientemente, la Coalición para el elefante africano (AEC) reafirmó su compromiso de poner fin al comercio mundial de marfil y cerrar los mercados nacionales de marfil en su Cumbre de Addis Abeba (1 a 3 de junio de 2018), declarando en su Comunicado que "*la Coalición hace un llamamiento a todos los países para que cierren los mercados nacionales existentes y prohíban el comercio de marfil, y espera que la comunidad internacional actúe con urgencia*".¹⁴

8. La gran mayoría de los países miembros de la AEC ya han prohibido la venta nacional de marfil de elefante, como lo demuestra un análisis presentado en la reunión SC70.¹⁵

Medidas sobre los mercados nacionales de marfil acordadas en el marco de la CITES en la CoP17

9. En la 17ª reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES (CoP17), se presentaron dos propuestas para cerrar *todos* los mercados nacionales para el comercio de marfil en bruto y trabajado, una por 10 Estados del área de distribución del elefante africano¹⁶ y otra por los Estados Unidos como parte de una propuesta para combatir el tráfico de vida silvestre¹⁷. Las negociaciones en un grupo de trabajo condujeron a una decisión consensuada de la CoP para enmendar la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP16) sobre el *Comercio de especímenes de elefante* a fin de, entre otras cosas, recomendar el cierre "con carácter urgente" de los mercados nacionales de marfil en todos los países donde exista un mercado nacional legal de marfil "que esté contribuyendo a la caza furtiva o al comercio ilegal".
10. 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; [sin subrayado en el original].
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;
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; [sin subrayado en el original].

[...]

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;

[...]

¹³ La Iniciativa para la Protección del Elefante (EPI) es una iniciativa a nivel gubernamental africana lanzada por Botswana, Chad, Etiopía, Gabón y Tanzania en 2014 y que ahora incluye a 18 países miembros africanos comprometidos, entre otras cosas, en "cerrar los mercados nacionales de marfil". <https://www.elephantprotectioninitiative.org/what-we-do/>

¹⁴ https://www.africanelephantcoalition.org/wp-content/uploads/2018/09/Addis-Ababa-Communiqu%C3%A9_FINAL_EN_3June-2018.pdf

¹⁵ CITES. SC70 Inf. 21. Status of Closure of Domestic Markets in African Elephant Coalition Member States - September 2018, presentado por Liberia y Sierra Leona en nombre de la Coalición para el elefante africano (AEC).

¹⁶ CITES. CoP17 Doc. 57.2., *Cierre de los mercados nacionales para el marfil de elefante*, presentado por Angola, Burkina Faso, República centroafricana, Chad, Côte d'Ivoire, Etiopía, Gabón, Kenya, Níger y Senegal.

¹⁷ CITES. CoP17 Doc. 27. Medidas para combatir el tráfico de fauna y flora silvestres, presentado por EE.UU.

Avances desde la CoP17

11. En la reunión SC69, Burkina Faso, la República del Congo, Kenya y Níger presentaron el documento SC69 Doc. 51.2 solicitando al Comité Permanente, entre otras cosas, que recomendara que la Secretaría emitiera con urgencia una Notificación a todas las Partes, señalando a su atención la recomendación sobre el cierre de los mercados que figura en el párrafo 3 de la Resolución Conf. 10.10 (Rev.CoP17) y pidiendo a las Partes que proporcionaran la información especificada en el párrafo 8 sobre la legalidad de sus mercados y los esfuerzos para cerrar los mercados que contribuyen a la caza furtiva o al comercio ilegal. En consecuencia, el Comité Permanente ordenó a la Secretaría que emitiera dicha Notificación a las Partes, y les recordó que informarían en la reunión SC70 sobre las disposiciones relativas a los mercados nacionales de marfil.¹⁸ Posteriormente, la Secretaría emitió la Notificación a las Partes No. 2017/077 del 19 de diciembre de 2017, invitando a "a las Partes interesadas a proporcionar la información pertinente con arreglo al párrafo 8" de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) antes del 15 de abril de 2018¹⁹.

En su informe para la reunión SC70, la Secretaría presentó información de 12 Partes que habían respondido a la Notificación: Australia, Côte d'Ivoire, Estados Unidos de América, Grecia, RAE de Hong Kong (China), Japón, Nueva Zelandia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Singapur, Sudáfrica, Tailandia y Unión Europea.²⁰ Antes de la reunión SC70, Liberia y Sierra Leona presentaron otro informe en nombre de los Estados miembros de la Coalición para el elefante africano en respuesta a la Notificación relativa a la situación de los mercados nacionales de marfil en cada Estado miembro.²¹ El Comité Permanente tomó nota de la información contenida en el documento y sus anexos.²²

13. La CoP17 encargó a la Secretaría, a través de la Decisión 17.87,²³ que realizara un estudio de los controles nacionales de los mercados de consumo para los especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES cuyo comercio internacional es predominantemente ilegal e informara acerca de las conclusiones y recomendaciones de dicho estudio a la 70ª reunión del Comité Permanente. En la reunión SC70, la Secretaría presentó un informe sobre la primera fase del estudio, que se centró en los controles comerciales nacionales en los mercados de consumo de marfil de elefante y que estaba explícitamente vinculado al párrafo 3 de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17).²⁴ Los nueve mercados seleccionados para el estudio, realizado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI), fueron China, incluida la RAE de Hong Kong, la Unión Europea (UE) (y sus Estados Miembros)²⁵, Japón, la República Democrática Popular (RDP) Lao, Malasia, Filipinas, Tailandia, Estados Unidos y Viet Nam²⁶. Del informe del Instituto de Derecho Ambiental se desprenden varias observaciones. Los países estudiados utilizan varios métodos legales para prohibir o regular de otra manera el comercio nacional de marfil de elefante, que van desde prohibiciones absolutas de la venta nacional de marfil hasta prohibiciones de la posesión de marfil y el control del comercio a través de sistemas de registro. El alcance de las prohibiciones varía, y aunque la mayoría de los países estudiados imponen alguna restricción a la venta nacional de marfil de elefante, un número menor prohíbe su posesión comercial y muy pocos prohíben su posesión personal. Si bien todos regulan el comercio nacional de marfil de elefante en diferentes grados, también suelen permitir exenciones de su reglamentación comercial del marfil para tener en cuenta la propiedad de los productos de marfil. Estas exenciones varían, siendo RAE de Hong Kong, Tailandia y, en particular, Japón, los países con las exenciones más permisivas. Dentro de

¹⁸ CITES. SC69 Acta resumida, preparada por la Secretaría. párrafo 51.2

¹⁹ CITES. Notificación a las Partes No. 2017/77: Cierre de los mercados nacionales de marfil que están contribuyendo a la caza furtiva o al comercio ilegal <https://www.cites.org/sites/default/files/notif/E-Notif-2017-077.pdf>

²⁰ CITES. SC70 Doc. 49.1. Conservación del elefante, matanza ilegal y comercio de marfil, preparado por la Secretaría, párrafo 52; y CITES. SC70 Doc. 49.1 Anexo 2. *Implementation of provisions relating to domestic ivory markets contained in Resolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17) Responses provided by Parties to Notification 2017/077*

²¹ CITES. SC70 Inf. 21. *Status of Closure of Domestic Markets in African Elephant Coalition Member States – September 2018*, presentado por Liberia y Sierra Leona en nombre de la Coalición para el elefante africano.

²² CITES. SC70 Sum. 5 (03/10/18). Resumen, Miércoles 3 de octubre, mañana, preparado por la Secretaría

²³ CITES. CoP17 Decisión 17.87. Mercados nacionales de especímenes comercializados ilegalmente con frecuencia

²⁴ CITES. SC70 Doc. 28. Controles nacionales de los mercados de consumo para los especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES cuyo comercio internacional es predominantemente ilegal; Informe de la Secretaría p.1

²⁵ El informe analiza principalmente la legislación marco de la UE. Los autores no disponían de tiempo/recursos para realizar un análisis exhaustivo de los controles nacionales del marfil en los distintos Estados miembros. CITES. SC70 Inf. 19. *Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species part I: elephant ivory Annex: country profiles, an analysis of Domestic Controls in nine countries*, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI) p. 25.

²⁶ CITES. SC70 Inf. 18. *Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species Part I: elephant ivory*, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI); CITES. SC70 Inf. 19. *Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species part I: elephant ivory Annex: country profiles, an analysis of Domestic Controls in nine countries*, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI)

los países y entidades que han implementado y anunciado prohibiciones, incluyendo China, la RAE de Hong Kong y el Reino Unido, los mercados legales se están reduciendo, pero los mercados se han trasladado a otros países. La severidad de las sanciones varía de un país a otro, y el mercado en línea sigue siendo una fuente importante de ventas de marfil. Regular, restringir o prohibir eficazmente las ventas en línea sigue siendo un reto en casi todos los mercados.

14. En el informe de la Secretaría sobre el estudio se destacan varias conclusiones²⁷, entre ellas las siguientes:
- 1) la reciente caída en el precio del marfil parece haber sido causada por el desfase en el calendario de las prohibiciones de marfil, lo que ha llevado a los comerciantes minoristas legales a liquidar sus existencias.
 - 2) Las exenciones a las prohibiciones de marfil presentan desafíos para las autoridades de aplicación de la ley y de supervisión.
 - 3) Las prohibiciones en un país podrían desplazar potencialmente los mercados de marfil hacia países vecinos, lo que llevaría a un aumento en el volumen de ventas a pesar de una disminución en el precio.
 - 4) La vigilancia de las ventas de marfil en línea constituye un desafío constante para la mayoría de los mercados nacionales, en particular debido a la dificultad de verificar la documentación y supervisar todas las transacciones. La Secretaría recomendó el siguiente añadido a la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17):
- 5 bis. INSTA a las Partes que cierran sus mercados nacionales a mejorar los controles fronterizos y a colaborar con los países vecinos que no han tomado medidas similares; y a estos países vecinos a examinar de cerca las tendencias para garantizar que se tomen medidas de manera inmediata y efectiva para hacer frente al comercio ilegal de marfil.
15. En la reunión SC70, el Comité Permanente acordó someter la enmienda de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) a la consideración de la Conferencia de las Partes en su 18ª reunión.²⁸

Panorama general de la evolución de determinados mercados nacionales clave de marfil

16. Las respuestas de los países consumidores a la crisis de la caza furtiva de elefantes y la presión internacional para cerrar sus mercados nacionales de marfil difieren considerablemente. En esta sección se examinan brevemente los acaecimientos registrados en determinados países consumidores desde 2016.
17. **China:** Desde la CoP17 se han realizado progresos notables. En marzo de 2017, las autoridades CITES en China cerraron 67 establecimientos de marfil con licencia, incluyendo 12 fábricas de tallado de marfil y varias docenas de tiendas minoristas de marfil. Esta fue la primera etapa de la aplicación de un programa acordado para cerrar el comercio nacional de marfil en China a finales de 2017, como se indica en la Notificación del Consejo de Estado sobre la prohibición de la venta de marfil.²⁹ Los 105 centros oficiales de transformación y venta restantes se cerraron el 31 de diciembre de 2017, fecha en que entró en vigor la prohibición.³⁰ Se ha prohibido a todos los procesadores y minoristas introducir productos de marfil en el mercado. Los museos aún pueden poseer marfil, y los individuos pueden heredar productos de marfil. China también permite subastar reliquias culturales tasadas de manera profesional; el mercado de las subastas de arte sigue siendo el único punto de venta legítimo de marfil después de la prohibición en China.³¹ De acuerdo con las nuevas reglas, los artículos de marfil de elefante que pueden ser subastados legalmente deben ser artículos de arte o artesanía anteriores a 1949 y de una "fuente legítima"; los subastadores deben obtener la aprobación de la Administración Estatal de Bosques y Prados, el Departamento de Conservación de Reliquias Culturales del gobierno local y el Departamento de Conservación de Vida Silvestre del gobierno local. El rigor de estas nuevas normas es encomiable, aunque un análisis de TRAFFIC ha puesto de manifiesto la necesidad de aclarar cómo llevar a cabo una "tasación cualificada" y cómo demostrar la "legalidad de origen"; también alienta a la Administración Estatal de Bosques y Prados y a la Administración

²⁷ CITES. SC70 Doc. 28. Controles nacionales de los mercados de consumo para los especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES cuyo comercio internacional es predominantemente ilegal; Informe de la Secretaría pp. 3-4

²⁸ CITES. SC70 Sum. 5 (03/10/18). Resumen, Miércoles 3 de octubre, mañana, preparado por la Secretaría

²⁹ GUOWUYUAN BANGGONG TING GUANYU YOU XU TINGZHI SHANGYE XING JING JIAGONG XIAOSHOU XIANGYA JI ZHIPIN HUODONG DE TONGZHI, (国务院办公厅关于有序停止商业性加工销售象牙及制品活动的通知)[NOTIFICACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE LA PROHIBICIÓN DE LA VENTA DE MARFIL] (Notificación No. 103, publicada el 29 de diciembre de 2016), disponible en http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163456.htm

³⁰ CITES. SC70 Inf. 19., *Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species part I: elephant ivory Annex: country profiles, an analysis of Domestic Controls in nine countries*, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI) p. 6

³¹ CITES. SC70 Inf. 18. *Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species Part I: elephant ivory*, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI)

Estatal del Patrimonio Cultural a que lleven a cabo una labor conjunta de sensibilización y proporcionen orientaciones sobre cómo aplicar las nuevas normas.³²

18. Las organismos estatales han llevado a cabo actividades de sensibilización y educación junto con organizaciones internacionales y no gubernamentales en un esfuerzo por reducir la demanda³³ y promover y difundir el conocimiento sobre la prohibición, mientras que las oficinas forestales regionales han tomado medidas en áreas de comercio e importación de productos de marfil relativamente densas, como Guangdong y Guangxi.³⁴
19. Gracias a la prohibición, el precio del marfil ha caído en China, y el Gobierno está trabajando para vigilar más eficazmente las ventas de marfil por Internet y para dismantelar las redes delictivas. Actualmente se está elaborando una ley de comercio electrónico³⁵, que debería apoyar los esfuerzos para supervisar y hacer cumplir la prohibición en línea. Estas medidas positivas de China para aplicar plenamente la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) y la Resolución WCC 2016 Res. 11 de la UICN son encomiables.
20. **Región Administrativa Especial de Hong Kong:** El 21 de diciembre de 2016, el Gobierno anunció un plan en tres etapas para eliminar el comercio local de marfil³⁶ para finales de 2021. Los detalles del plan en tres etapas son los siguientes:³⁷ **ETAPA 1:** La importación y la reexportación de todos los trofeos de caza de elefantes y los artículos de marfil postconvención estarán prohibidas a partir del 1 de mayo de 2018 y las sanciones correspondientes se incrementarán significativamente. Las nuevas sanciones se aplicarán a todas las especies incluidas en los Apéndices de la CITES, incluidos los elefantes. **ETAPA 2:** La importación y la reexportación de marfil preconvención (excepto el marfil antiguo) estarán prohibidas a partir del 1 de agosto de 2018. La importación de marfil antiguo requerirá un permiso de importación además de un permiso de exportación. **ETAPA 3:** El comercio local de todo el marfil de elefante (excepto el marfil antiguo) estará prohibido a partir del 31 de diciembre de 2021. La prohibición del comercio de marfil ha ido acompañada de un exitoso programa de educación que incluye la destrucción pública.³⁸ Sin embargo, se ha sugerido que existe una correlación negativa entre los decomisos de marfil de elefante en China y Hong Kong, y que en las últimas dos décadas, cuando se ha confiscado más marfil en China, ha habido menos confiscaciones en Hong Kong y viceversa.³⁹ Existe el riesgo de que el desfase en la aplicación de las prohibiciones en China y la RAE de Hong Kong desplace el comercio a Hong Kong.⁴⁰
21. **Estados Unidos de América:** El comercio de marfil de elefante está regulado tanto por las leyes federales como por las estatales. Las leyes federales relevantes incluyen la Ley de Especies en Peligro de Extinción de los Estados Unidos (ESA), la Ley de Conservación del Elefante Africano, y las regulaciones de aplicación de la CITES en los Estados Unidos (50 CFR parte 23). Desde junio de 2016, en Estados Unidos existe una prohibición casi total del comercio de marfil de elefante, a través de reglamentos de aplicación bajo la autoridad de la ESA.⁴¹ Las excepciones a esta prohibición a nivel federal son el movimiento de marfil con

³² Chou, H. W. (2018) China's ivory auction market: A comprehensive analysis of legislation, historical data and market survey results. TRAFFIC, Cambridge, UK. <https://www.traffic.org/site/assets/files/11150/chinas-ivory-auction-market.pdf>

³³ Incluyendo una de las mayores campañas de sensibilización entre 2013 y 2016, organizada conjuntamente por las ONG WildAid, African Wildlife Foundation y Save the Elephants con la participación de celebridades chinas e internacionales, incluyendo a Li Bingbing, Jay Chou, Lang Lang y Jian Wen, el Príncipe Guillermo, David Beckham, Lupita Nyong'o, Maggie Q, Sir Richard Branson, Edward Norton, Ian Somerhalder, el elenco de *The Walking Dead* y otros. <https://wildaid.org/buying-ivory-is-illegal-in-china-wildaid-and-yao-ming-inform-consumers/>

³⁴ CITES. SC70 Inf. 19. *Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species part I: elephant ivory Annex: country profiles an analysis of Domestic Controls in nine countries*, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI) p. 6; ADMINISTRACIÓN ESTATAL DE BOSQUES, 权威发布: 国家林业局公告 (分期分批停止商业性加工销售象牙及制品活动的定点加工单位和定点销售场所名录) (2017), available at <http://www.forestry.gov.cn/main/72/content-960222.html>.

³⁵ SECCIÓN 4 DEL CAPÍTULO 45 DEL 13° PLAN QUINQUENAL (2016-2020) 《电子商务法》 *dianzi shangwu fa. El segundo borrador se publicó para comentarios del público en noviembre de 2017.*

³⁶ https://www.legco.gov.hk/yr16-17/english/bills/brief/b201706024_brf.pdf

³⁷ CITES. Notificación a las Partes No. 2018/057, CHINA – Medidas internas más estrictas sobre el comercio de marfil en la Región Administrativa Especial de Hong Kong, China. <https://www.cites.org/sites/default/files/notif/E-Notif-2018-057.pdf>

³⁸ CITES. SC70 Inf. 18. *Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species Part I: elephant ivory*, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI), en el que se hace referencia a *AFCD Endangered Species Advisory Committee, Confirmed Minutes of Meeting (February 2013)*, disponible en: http://www.afcd.gov.hk/textonly/english/aboutus/abt_adv/files/Minutes_of_meeting_130201Eng.pdf

³⁹ <https://news.mongabay.com/2018/09/delay-in-hong-kongs-ivory-ban-endangers-elephants-and-is-legally-unnecessary/>

⁴⁰ Gibson, L., Hofford, A., Dudgeon, D., Song, Y., Chen, Y., Baker, D., y Andersson, A. (2018). Hong Kong's delayed ivory ban endangers African elephants. *Frontiers in Ecology and the Environment*. Volumen 16 Ed. 7

⁴¹ 50 C.F.R. § 17.40(e)

fines policiales y científicos *bona fide*, y el movimiento no comercial de ciertos artículos que contienen marfil preconvencción, como especímenes de museos e instrumentos musicales. Las importaciones de trofeos se limitan a dos por cazador (es decir, cuatro colmillos) por año. Dentro de los Estados Unidos, el comercio interestatal (comercio a través de las fronteras estatales dentro de los Estados Unidos) está prohibido, con ciertas excepciones limitadas, incluyendo antigüedades y artículos que contienen sólo pequeñas cantidades de marfil. La prohibición en los Estados Unidos fue acompañada por una campaña de educación, incluyendo la destrucción pública de las existencias de marfil.⁴² A nivel estatal, algunos Estados, incluyendo aquellos con los mercados de marfil más grandes como California y Nueva York, han optado por promulgar legislación con medidas más estrictas que prohíben las ventas dentro del Estado con excepciones limitadas.

22. El mercado interno de marfil de **Japón** permanece abierto y fue descrito recientemente como "uno de los más grandes del mundo" por TRAFFIC⁴³. El mercado japonés tiene una activa industria de tallado y, dado que Japón no ha adoptado una política de "prohibición con exenciones limitadas", existen importantes lagunas normativas que permiten la venta de marfil no registrado a los fabricantes, incluidas "cantidades significativas" que han sido exportadas ilegalmente a China.⁴⁴ Japón modificó recientemente su Ley para la Conservación de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (LCES), que entrará en vigor el 1 de junio de 2018, tal como se comunicó en la Notificación No. 2018/061.⁴⁵ Antes de la reforma, era posible vender legalmente los colmillos enteros de marfil, los trozos de marfil cortados y los productos de marfil trabajado importados a Japón con certificados preconvencción emitidos por los países exportadores, o que ya habían existido en Japón antes de que las prohibiciones comerciales de CITES entraran en vigor en Japón (en 1980 para los elefantes asiáticos y en 1990 para los elefantes africanos), así como los colmillos enteros de marfil procedentes de las existencias subastadas en África Meridional en 1999 y 2008 y que fueron importados por Japón.⁴⁶ Tras la reforma, los operadores comerciales que trabajan con productos de marfil deben ahora registrarse ante el Gobierno y renovar la inscripción cada cinco años. También se les exige que registren los colmillos enteros de marfil en su poder (los propietarios privados están exentos a menos que tengan la intención de venderlos en el mercado nacional), y se debe preparar un "formulario de información para la trazabilidad" para las piezas cortadas que pesen más de 1 kg y superen los 20 cm. Sin embargo, cualquier persona puede comerciar con otro marfil en bruto (por ejemplo, piezas cortadas) y trabajado sin requisitos de prueba de legalidad y, si bien la ley ha exigido que se mantengan registros de cada transacción relacionada con piezas cortadas y productos de marfil trabajado desde antes de la enmienda, éstos sólo deben conservarse durante cinco años.
23. A pesar de la enmienda de la Ley para la Conservación de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (LCES) en 2018, se han identificado la falta de un sistema completo de pruebas de legalidad para los colmillos enteros de propiedad privada y el marfil trabajado, así como la falta de un sistema de trazabilidad que funcione como las principales lagunas legales en el marco normativo nacional enmendado de Japón para el comercio de marfil.⁴⁷ Sólo los colmillos enteros requieren registro para ser comercializados; todas las demás piezas de marfil están exentas. Aunque los operadores comerciales registrados están obligados a mantener registros de las transacciones de las piezas cortadas y del marfil trabajado, y a preparar formularios de información para la trazabilidad de las piezas cortadas, su "legalidad" sólo es supervisada por las empresas que las venden.⁴⁸ La "legalidad" de los colmillos enteros registrados también carece de credibilidad, ya que Japón no exige la prueba de la legalidad del origen y de la legalidad de la adquisición de los colmillos presentados para su registro (se aceptan declaraciones no juradas sobre la edad de los colmillos).⁴⁹ Según el propio Gobierno, ha habido colmillos enteros de marfil que han sido

⁴² CITES. SC70 Inf. 18. Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species Part I: elephant ivory, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI), en el que se hace referencia a U.S. Fish & Wildlife Service, *Elephants over Ivory: Crushing the Illegal Ivory Market* (Jul. 15, 2015), <https://www.fws.gov/news/blog/index.cfm/2015/7/15/Elephants-Over-Ivory-Crushing-the-Illegal-Ivory-Market>

⁴³ Kitade, T. and Nishino, R. (2017). Ivory Towers: An assessment of Japan's ivory trade and domestic market. TRAFFIC. Tokyo, Japan. Executive Summary. p. V

⁴⁴ CITES. CoP17 Doc. 57.6 (Rev. 1.). Informe sobre el Sistema de Información sobre el Comercio de elefante (ETIS), preparado por la Secretaría. Anexo. Milliken, T., F. M. Underwood, R. W. Burn y L. Sangalakula (2016). The Elephant Trade Information System (ETIS) and the Illicit Trade in Ivory: A report to the 17th meeting of the Conference of the Parties to CITES. p. 23

⁴⁵ CITES. Notificación a las Partes No. 2018/061, JAPÓN – Endurecimiento de la normativa sobre transacciones de marfil

⁴⁶ https://cites.org/eng/news/pr/2008/081107_ivory.shtml

⁴⁷ Kitade, T. y Nishino, R. Ivory Towers: An assessment of Japan's ivory trade and domestic market. TRAFFIC. Tokio, Japón, pp. 6-7

⁴⁸ CITES. SC70 Inf. 18. Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species Part I: elephant ivory, III. E, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI)

⁴⁹ CITES. SC70 Inf. 19 (Rev. 1). Controls on domestic trade in selected Appendix I listed species part I: elephant ivory Annex: country profiles an analysis of Domestic Controls in nine countries, preparado por el Instituto de Derecho Ambiental (ELI), p. 34

comercializados ilegalmente (sin estar registrados).⁵⁰ Además, un estudio de 2017 del comercio en línea de marfil en Japón llevado a cabo por TRAFFIC constató anuncios de joyas de marfil recientemente traídas de Asia y África con declaraciones explícitas sobre sus orígenes, infringiendo claramente las regulaciones de la CITES.⁵¹ Japón afirma que su mercado interno no contiene marfil ilegal y que la recomendación de la CITES sobre el cierre de los mercados nacionales no se aplica, pero el informe de TRAFFIC lo refuta, afirmando que hay "pruebas considerables que sugieren que [el mercado interno de marfil de Japón] está contribuyendo al comercio ilegal"⁵² y recomendando que se tomen "medidas legislativas, de regulación y de aplicación de la ley para el cierre del mercado".⁵³ Las constataciones de TRAFFIC indican que Japón no está aplicando la Resolución Conf. 10.10 en relación con los mercados nacionales de marfil.

24. **Unión Europea:** La UE regula todo el comercio de marfil, pero el mercado interno permanece abierto. Por lo general, no se permite el comercio de marfil con fines comerciales hacia, dentro y a partir de la UE, salvo en el caso de los artículos preconvención y de las antigüedades. Desde julio de 2017 está en vigor una prohibición administrativa de la reexportación de marfil en bruto con fines comerciales en virtud de las orientaciones revisadas de la UE sobre el comercio de marfil.⁵⁴ Aunque este documento de orientación de 11 páginas⁵⁵ no es una ley europea "dura", se publicó en el diario oficial de la UE y es el marco que se debe seguir en todos los Estados miembros de la UE (además de cualquier norma nacional sobre el marfil). El documento incluye disposiciones sobre la reexportación de marfil en bruto y trabajado; orientaciones específicas sobre el comercio intracomunitario de especímenes de marfil trabajado; las pruebas necesarias para demostrar la adquisición legal antes de que los Estados miembros puedan expedir certificados, y disposiciones sobre el marcado, el registro y otros medios de identificación de los artículos de marfil.
25. Según la Comisión Europea, su mercado interno "no está atrayendo artículos de marfil de origen ilegal de elefantes recién cazados furtivamente".⁵⁶ Sin embargo, sigue habiendo gran preocupación pues la UE mantiene un importante mercado interior, incluido el comercio de antigüedades de marfil, en el que el comercio intracomunitario no requiere ningún permiso o documentación CITES. Un análisis con radiocarbono realizado por la Universidad de Oxford de 109 piezas de marfil trabajado, compradas en 10 países de toda Europa a través de anticuarios y vendedores privados, tanto en línea como en tiendas, constató que el 74% de los artículos de marfil trabajado muestreados presentados como antigüedades era, de hecho, de marfil moderno según demostraron las pruebas.⁵⁷ El comercio en línea de marfil sigue estando muy extendido en la UE, como lo demuestra un estudio de 2018 sobre el comercio en línea de vida silvestre realizado por el Fondo Internacional para el Bienestar de los Animales (IFAW), que observó que de más de 5 000 anuncios que ofrecían vender casi 12 000 artículos, por un valor total de 4 millones de dólares, el 11% correspondían a marfil.⁵⁸ La Comisión ha recopilado datos sobre el alcance del comercio legal e ilegal de marfil en la UE, con el fin de orientar posibles propuestas futuras a nivel de la UE para restringir aún más el comercio de marfil. También se realizó una consulta pública sobre el tema en 2017. Tras la consulta, en julio de 2018, los ministros de cuatro Estados miembros (Francia, Alemania, Luxemburgo y el Reino Unido) escribieron a la Comisión señalando que la inmensa mayoría de los encuestados consideraba que las normas de la UE eran insuficientes para garantizar que el mercado de la UE no contribuyera al comercio internacional ilegal de marfil y que una "gran mayoría también afirmaba que la prohibición de todo el comercio de marfil hacia, desde y dentro de la UE debería ser la principal prioridad de la Unión y de sus Estados miembros".⁵⁹ También destacaron la necesidad de actuar con urgencia e instaron a la Comisión a elaborar propuestas para nuevas restricciones del comercio de marfil dentro y desde la UE antes de la Conferencia de Londres sobre el Comercio Ilegal de Vida Silvestre, en octubre de 2018, aunque en el

⁵⁰ CITES. SC70 Doc. 49.1 Anexo 2. Implementation of provisions relating to domestic ivory markets contained in Resolution Conf. 10.10 (Rev. CoP 17) Responses provided by Parties to Notification 2017/077

⁵¹ Kitade, T. (2017) An updated review of online ivory trade in Japan. TRAFFIC Briefing

⁵² Kitade, T. and Nishino, R. (2017). Ivory Towers: An assessment of Japan's ivory trade and domestic market. TRAFFIC. Tokio, Japón

⁵³ Kitade, T. and Nishino, R. (2017). Ivory Towers: An assessment of Japan's ivory trade and domestic market. TRAFFIC. Tokio, Japón, pp. 6-7

⁵⁴ http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/guidance_ivory.pdf

⁵⁵ Régimen de la UE que regula el comercio dentro de la UE y la reexportación de marfil (2017/C 154/06)

⁵⁶ CITES. SC70 Doc. 49.1, Anexo 2. Implementation of provisions relating to domestic ivory markets contained in Resolution Conf. 10.10 (Rev. CoP 17) Responses provided by Parties to Notification 2017/077, pp. 2-3

⁵⁷ Avaaz en colaboración con la Universidad de Oxford (2018). Radiocarbon testing illegal ivory in Europe's domestic antique trade. https://s3.amazonaws.com/avaazimages.avaaz.org/AVAAZ_EUROPES_DEADLY_IVORY_TRADE.pdf

⁵⁸ IFAW (2018) Disrupt: Wildlife Cybercrime: uncovering the scale of online wildlife trade. <https://www.ifaw.org/sites/default/files/IFAW%20-%20Disrupt%20Wildlife%20Cybercrime%20-%20English.pdf> p. 6

⁵⁹ https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Artenschutz/elfenbein_brief_eu_kommission_en_bf.pdf

momento de la conferencia no se habían elaborado propuestas.⁶⁰ La Comisión de la UE también adoptó un informe de situación⁶¹ en octubre de 2018 sobre la aplicación de su plan de acción contra el tráfico de fauna y flora silvestres, aunque no se incluyó en el informe ninguna medida sobre cómo restringir aún más el comercio interno de marfil de la UE.

26. Algunos Estados miembros ya han promulgado o tienen previsto promulgar una legislación más estricta para cerrar sus mercados. **Francia** prohibió el comercio interno de marfil en 2016 mediante un decreto ministerial⁶², y Luxemburgo promulgó una prohibición interna en 2018⁶³. El 23 de mayo de 2018, el gobierno del **Reino Unido** presentó un proyecto de ley sobre el marfil al Parlamento. El proyecto de ley promulgará una prohibición del comercio de marfil en el Reino Unido, sujeto a exenciones estrictas y limitadas para artículos que no estén directa o indirectamente relacionados con la caza furtiva de elefantes. En el momento de redactar el presente documento, el proyecto de ley se encontraba en las últimas etapas de su estudio en el Parlamento, y la tercera lectura en la Cámara de los Lores estaba prevista para el 13 de noviembre de 2018⁶⁴. Esta prohibición proscribe el comercio de artículos hechos de marfil o que lo contengan dentro del Reino Unido y hacia y desde otras Partes, así como su importación o reexportación desde el Reino Unido. En **Bélgica**, la Nueva Alianza Flamenca ha presentado una propuesta legislativa para una nueva ley sobre el comercio de marfil⁶⁵ que prohíbe todas las ventas nacionales de marfil con excepciones limitadas para los especímenes de marfil antiguo trabajado, y en el Senado belga se presentó en noviembre de 2018 una propuesta de resolución en la que se pide la prohibición del marfil en la UE⁶⁶. En los **Países Bajos**, el Ministro de Agricultura ha anunciado que el país está considerando una prohibición nacional si la UE no toma nuevas medidas⁶⁷. El estudio del IFAW antes mencionado señala que, si bien el número de ventas en línea había disminuido significativamente en el Reino Unido y Francia, se había observado un aumento en Alemania, lo que sugiere que la prohibición en Francia y la futura prohibición en el Reino Unido están desplazando el comercio de marfil de la UE hacia mercados nacionales abiertos.
27. El gobierno de **Singapur** también ha lanzado recientemente una consulta pública sobre una propuesta para prohibir la venta nacional de marfil de elefante y productos de marfil.⁶⁸

Conclusiones

28. El cierre de los principales mercados nacionales de marfil en China y EE.UU., que fueron anunciados y puestos en práctica antes de la CoP17, significó un cambio importante en la acción mundial para proteger a los elefantes de la caza furtiva para el comercio de marfil, y para responder a las solicitudes de la mayoría de los Estados del área de distribución del elefante africano. La recomendación de la CoP17 en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) sobre el cierre de los mercados nacionales de marfil "que están contribuyendo a la caza furtiva o al comercio ilegal" fue un primer paso significativo por parte de la CITES. Desde que se acordó dicha recomendación, se han adoptado o se están adoptando medidas en otros países y entidades consumidoras de marfil para cerrar o eliminar progresivamente sus mercados, sobre todo en la RAE de Hong Kong (China) y en algunos Estados miembros de la UE, a falta de una acción concertada de la UE. Sin embargo, los principales mercados de consumo siguen abiertos, mientras que otros, como Japón y la UE, presentan lagunas o debilidades en la aplicación de la ley que permiten el blanqueo de marfil obtenido mediante la caza furtiva y el tráfico, alimentando aún más la demanda y contribuyendo a la crisis de la caza furtiva.

⁶⁰ *Ibid*

⁶¹ Comisión Europea (2018). Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe de situación sobre la aplicación del Plan de acción de la UE contra el tráfico de especies silvestres.
http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/progress_report_EU_action_plan_wildlife_trafficking_en.pdf

⁶² Arrêté du 16 août 2016 relatif à l'interdiction du commerce de l'ivoire d'éléphants et de la corne de rhinocéros sur le territoire national ORF n°0190 du 17 août 2016 texte n° 4

⁶³ <https://environnement.public.lu/fr/actualites/2018/07/cites.html> texto de la legislación no disponible en línea en el momento de redactar el presente informe (octubre de 2018)

⁶⁴ <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/ivory/stages.html>

⁶⁵ <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/3202/54K3202001.pdf>

⁶⁶ <http://www.senate.be/www/webdriver?MltabObj=pdf&MlcolObj=pdf&MlnamObj=pdfid&MltypeObj=application/pdf&MlvalObj=100663991>

⁶⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/08/20/beantwoording-kamervragen-over-artikel-nederland-medeschuldig-aan-olifantenslachting>

⁶⁸ <https://www.reach.gov.sg/participate/public-consultation/agrifood-veterinary-authority-of-singapore/proposed-ban-on-sales-of-elephant-ivory-and-ivory-products-in-singapore>

29. Todos los mercados nacionales de marfil, legales o ilegales, contribuyen a la caza furtiva. La carga debería recaer sobre las Partes que aleguen lo contrario para que lo demuestren. Como concluye el estudio presentado en la reunión SC70 Doc 28⁶⁹, las exenciones a las prohibiciones de marfil presentan desafíos para las autoridades de aplicación de la ley y supervisión, y el cierre de los mercados nacionales de marfil en un país puede llevar a que los mercados de marfil se desplacen a los países vecinos, especialmente donde existen debilidades en la aplicación de la ley y la legislación.⁷⁰ Por consiguiente, consideramos indispensable que la Conferencia de las Partes dé el paso siguiente y encargue a todas las Partes con mercados nacionales de marfil que los cierren, o que anuncien su cierre con carácter urgente, y que enmiende la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) en consecuencia, junto con disposiciones reforzadas para asegurar un seguimiento adecuado de esta recomendación y de su cumplimiento.

Recomendaciones

30. Recomendamos que la Conferencia de las Partes apruebe las enmiendas de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) y los correspondientes proyectos de Decisión que figuran en el anexo del presente documento.

OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA

- A. La Secretaría señala que se presentó un documento sobre cuestiones similares a la consideración de la 17ª reunión de la Conferencia de las Partes (CoP17, Johannesburgo, 2016) (véase el documento CoP17 Doc. 57.2). Muchas de las observaciones formuladas por la Secretaría en relación con ese documento siguen aplicándose. La Secretaría observa que recomendar el cierre de los mercados nacionales legales y el comercio nacional de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES obtenidas con arreglo a las leyes de ese Estado sobre protección de la fauna y la flora es una cuestión compleja y delicada, por varios motivos:
- i) Primero, en el Artículo I de la Convención, se establece que “Comercio” significa exportación, reexportación, importación o introducción procedente del mar; es decir, que solo el comercio internacional entre países está regulado por la Convención.
 - ii) Segundo, ni la Convención ni las Partes concernidas individuales pueden hacer caso omiso de la situación jurídica de los especímenes obtenidos con arreglo a las leyes nacionales pertinentes y a la Convención.
 - iii) Tercero, las Partes tal vez deseen remitirse al Principio 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que establece que “de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales [y de desarrollo] y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de su jurisdicción nacional”.
- B. La Secretaría observa que la Conferencia de las Partes ha abordado, en circunstancias excepcionales, los mercados nacionales de especies incluidas en el Apéndice I en aquellas raras instancias en que existía un nexo suficientemente claro entre el comercio ilegal interno e internacional que socavaba el cumplimiento de la Convención.
- C. En la CoP17, las Partes abordaron esta preocupación en lo que respecta al marfil adoptando enmiendas a la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17) sobre *Comercio de especímenes de elefante*. En el párrafo 6, la Conferencia de las Partes:
6. *INSTA ADEMÁS a las Partes en cuya jurisdicción haya una industria de talla de marfil, un comercio nacional de marfil legal, un mercado no regulado o un comercio ilegal de marfil, o en las que haya existencias de marfil, y a las Partes que puedan ser designadas como países importadores de marfil,*

⁶⁹ CITES. SC70 Doc. 28. Controles nacionales de los mercados de consumo para los especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES cuyo comercio internacional es predominantemente ilegal; Informe de la Secretaría p. 3

⁷⁰ <https://www.theguardian.com/environment/2017/jan/06/china-ban-ivory-life-worse-elephants-poaching>; Titeca, K. (2018). Understanding the illegal ivory trade and traders: evidence from Uganda. *International Affairs*, 94(5), 1077-1099.

a que se cercioren de que han instaurado medidas legislativas, normativas y coercitivas internas generales y otras medidas para: a) regular el comercio interno de marfil en bruto y trabajado;

Además, en el párrafo 3, la Conferencia de las Partes:

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;

D. Como se explica en el presente documento y en el documento CoP18 Doc. 31, en los últimos años, varias Partes han adoptado importantes medidas para restringir o prohibir completamente el comercio interno de marfil de elefante.

E. En el documento CoP18 Doc. 31 sobre *Mercados nacionales de especímenes comercializados ilegalmente con frecuencia*, la Secretaría señala que es prematuro evaluar el pleno efecto de las enmiendas recientemente adoptadas a la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17). Asimismo, en el párrafo 29 del documento se señala que:

29. En lo relacionado con los efectos inesperados de las prohibiciones del comercio de marfil que pueden provocar el traslado de los mercados de marfil a otros países, a menudo países limítrofes al país donde se ha impuesto la prohibición, el estudio no ofreció ninguna sugerencia concreta para resolver este problema. Se señala además que no hay suficientes pruebas para justificar esa conclusión, debido a la incertidumbre en torno al comercio ilegal. Sin embargo, puede que el comercio ilegal se desplace a medida que los criminales buscan lugares donde sea más fácil realizar este comercio ilegal. Para hacer frente a esta cuestión, las Partes que introducen prohibiciones nacionales deben redoblar los esfuerzos para controlar sus fronteras con los países vecinos que quizás no tengan una prohibición similar. Estas Partes deberán contactar a los países vecinos con antelación a la entrada en vigor de los nuevos controles más estrictos y ofrecer mayor colaboración en cuanto a los controles fronterizos. Las Partes vecinas, por su lado, deberán poner especial atención a sus esfuerzos para combatir el comercio ilegal de marfil revisando las tendencias de cerca para garantizar que se toman medidas a fin de responder de manera inmediata y efectiva al comercio ilegal de marfil. Como medida cautelar, el Comité Permanente propone la siguiente enmienda a la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17):

En lo que respecta al comercio de especímenes de elefante

5 bis. INSTA a las Partes que cierran sus mercados nacionales a mejorar los controles fronterizos y a colaborar con los países vecinos que no han tomado medidas similares; y a estos países vecinos a examinar de cerca las tendencias para garantizar que se tomen medidas de manera inmediata y efectiva para hacer frente al comercio ilegal de marfil. “

F. Basándose en estas consideraciones y reconociendo la complejidad del asunto, la Secretaría considera que instar a todas las Partes a cerrar sus mercados nacionales de intercambio comercial de marfil en bruto o trabajado puede estar fuera del ámbito de la Convención, dado que los autores no han presentado pruebas de que todos los mercados nacionales de marfil contribuyan a la caza furtiva como se sostiene en el párrafo 29 del presente documento.

G. La Secretaría también recuerda a las Partes que la Convención no afecta su derecho de adoptar medidas internas más estrictas respecto de las condiciones de comercio, captura, posesión o transporte de especímenes de especies incluidas en los Apéndices I, II y III, o prohibirlos enteramente de conformidad con el párrafo 1 a) del Artículo XIV de la Convención.

H. En vista de lo expuesto, la Secretaría no considera que existan motivos suficientes para recomendar que la Conferencia de las Partes adopte ninguna de las enmiendas propuestas a la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP17).

I. La Secretaría desea formular las observaciones específicas siguientes acerca de las disposiciones específicas propuestas en el presente documento:

i) En lo que respecta a las enmiendas propuestas a los párrafos 3, 4 y 5, no existen pruebas de que todos los mercados nacionales contribuyan a la caza furtiva o al comercio ilegal y que, por lo tanto, todos deberían cerrarse. Solo cuando un mercado contribuye a la caza furtiva o al comercio ilegal se justifica

considerar la adopción de una recomendación de prohibir el comercio interno de marfil de elefante en virtud de la Convención. Los cambios propuestos también pueden impedir el comercio de trofeos de caza, que en virtud de la Convención se reconoce como una forma de uso sostenible si se lleva a cabo con arreglo a las disposiciones de la Convención.

- ii) Si se adoptan los cambios propuestos en el encabezado del párrafo 6, se perderá “orientación” importante respecto de las Partes que deberían adoptar medidas específicas para controlar el comercio de marfil. La Secretaría es de la opinión de que estas recomendaciones no necesariamente deben estar dirigidas a todas las Partes. La Secretaría aconseja dejar el párrafo 6 sin cambios e incluir un párrafo 5 *bis* adicional sobre la observancia de las prohibiciones existentes, como propuso el Comité Permanente en el documento CoP18 Doc. 31.
 - iii) De conformidad con las observaciones formuladas en los párrafos anteriores, la Secretaría no recomienda las enmiendas propuestas al párrafo 7.
 - iv) En lo que respecta al párrafo 8, la Secretaría no considera necesario que las Partes informen anualmente sobre estos asuntos; resulta suficiente que informen a la Secretaría cuando se producen cambios en la situación jurídica, como lo hacen actualmente. La Secretaría no apoya que se ponga esta información a disposición del Sistema de Información sobre el Comercio de Elefantes (ETIS), que tiene el mandato específico de analizar el comercio internacional ilegal de marfil basándose en datos de decomisos.
 - v) En lo que respecta a las enmiendas propuestas al párrafo 9 a), la Secretaría observa que estas podrían aumentar el número de Partes que pueden estar sujetas al proceso de los Planes de acción nacionales para el marfil (PANM) y aumentar los recursos requeridos para que la Secretaría lo lleve a cabo, sin que haya pruebas de que esto contribuirá a hacer frente al problema de la caza furtiva. La Secretaría no recomienda, por lo tanto, la adopción de esta propuesta.
 - vi) En el párrafo 9 b), los autores del documento sugieren que se añada una referencia a otras decisiones pertinentes relacionadas con el comercio de marfil, tales como la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP17) sobre *Observancia y aplicación*. La Secretaría observa que la referencia a otras resoluciones pertinentes es demasiado laxa en este contexto; además, el proceso de los PANM ya abarca estos asuntos cuando resulta pertinente y apropiado.
 - vii) En lo que respecta al cambio propuesto en el párrafo 10 b), la Secretaría observa que esto va más allá del alcance del párrafo 3 e), en el que se insta a las Partes a que mantengan un inventario de importantes existencias privadas de marfil solo en la medida de lo posible. En el caso de que la Conferencia de las Partes desee incluir esta referencia a las existencias privadas de marfil en el párrafo, la Secretaría señala a la atención el hecho de que el párrafo 10 está dirigido a la Secretaría, por lo que la referencia a “dentro de su territorio” estaría fuera de lugar.
 - viii) Por último, la Secretaría no recomienda la supresión del párrafo 19 propuesta, dado que la Conferencia de las Partes debe decidir acerca del futuro intercambio comercial de marfil.
- J. En lo que respecta a los proyectos de decisión propuesto, la Secretaría considera que no se los debería adoptar. En vista de las explicaciones expuestas anteriormente y del hecho de que las medidas propuestas y las tareas encargadas a las Partes, la Secretaría y el Comité Permanente en los proyectos de decisión propuestos ya están comprendidas en las disposiciones de la Resolución, específicamente en los párrafos 3 a 9 y en el párrafo 16, las decisiones no resultan necesarias.
- K. Como se mencionó anteriormente, algunas de las tareas dirigidas a la Secretaría en las enmiendas propuestas requerirían importantes recursos para su ejecución. Estas tareas no pueden ser absorbidas en su programa de trabajo y presupuesto básicos, y requerirían recursos externos adicionales, inclusive para la contratación de personal adicional para llevar a cabo los análisis de la información que se habría de proporcionar a las Partes con arreglo a los párrafos 8 y 9 revisados propuestos.

PROYECTO DE ENMIENDAS DE LA RESOLUCIÓN
CONF. 10.10 (REV. COP17)

[...]

En lo que respecta al comercio de especímenes de elefante

[...]

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;
5. INSTA a todas las Partes y no Partes en cuya jurisdicción exista un mercado interno legal para el 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;

INSTA ADEMÁS a todas las Partes y no Partes en cuya jurisdicción haya una industria de talla de marfil, un comercio nacional de marfil legal, un mercado no regulado o un comercio ilegal de marfil, o en las que haya existencias de marfil, y a las Partes que puedan ser designadas como países importadores de marfil, a que se cercioren de que han instaurado medidas legislativas, normativas y coercitivas internas generales y otras medidas para:

- a) ~~regular el comercio interno de marfil en bruto y trabajado~~ hacer cumplir la recomendación que figura en el párrafo 3;
 - b) registrar o conceder licencias a todos los importadores, exportadores, fabricantes, comerciantes mayoristas y minoristas de marfil ~~en bruto o trabajado~~ en virtud de las exenciones limitadas previstas en el párrafo 4; y
 - c) establecer procedimientos de registro e inspección para que la Autoridad Administrativa y otros organismos gubernamentales competentes puedan supervisar el movimiento de marfil comercializado en virtud de las exenciones restringidas previstas en el párrafo 4 y gestionar las existencias de marfil en su Estado, en particular, mediante:
 - i) controles comerciales obligatorios sobre el comercio de todo el marfil en bruto no trabajado comercializado en virtud de las exenciones limitadas previstas en el párrafo 4, que permitan la trazabilidad del movimiento de cada pieza por parte de los organismos gubernamentales competentes; y
 - ii) sistemas de realización de inventarios de las existencias, presentación de informes y aplicación de la ley exhaustivos y manifiestamente eficaces para ellas existencias de marfil trabajado;
 - d) participar en campañas de sensibilización del público basadas en datos concretos para, entre otras cosas: reducir la oferta y la demanda; dar a conocer las reglamentaciones existentes o nuevas sobre la venta y la adquisición de marfil; proporcionar información sobre los desafíos que plantea la conservación del elefante, incluido el impacto de la matanza y el comercio ilegales en las poblaciones de elefantes; y, en particular en las tiendas minoristas, informar a los turistas y a otras personas no nacionales de que la exportación de marfil ~~requiere un permiso~~ y la importación de marfil en su país de residencia ~~puede requerir un permiso~~ y tal vez no estén autorizadas; y
7. ALIENTA a los Estados del área de distribución del elefante y a los países involucrados en el comercio de especímenes de elefantes a que soliciten asistencia a otros gobiernos y organizaciones

intergubernamentales y no gubernamentales en su tarea para eliminar el comercio ilegal de marfil y cerrar los mercados nacionales de comercio de marfil que contribuyen al comercio ilegal;

8. ~~PIDE INSTA~~ a las Partes a informar a la Secretaría cada año, antes del 28 de febrero, sobre el estado de la legalidad de sus mercados nacionales de marfil y sobre sus esfuerzos para aplicar las disposiciones de esta resolución, incluidos, entre otros, los esfuerzos para cerrar los dichos mercados que contribuyen a la caza furtiva o al comercio ilegal y combatir el comercio ilegal de marfil, los cuales se pondrán a disposición del Sistema de Información sobre el Comercio de Elefantes (ETIS) para su análisis y del Comité Permanente;
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 el comercio ilegal 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 no hayan tomado medidas para cerrar sus mercados nacionales para el comercio de marfil, en los que se comercialice ilegalmente el marfil, en los que las existencias de marfil no estén debidamente protegidas o en los que se detecten niveles significativos de comercio ilegal de marfil en virtud de las exenciones limitadas previstas en el párrafo 4;
 - b) recabe de cada Parte así identificada información sobre su aplicación de las disposiciones de esta resolución y de otras Resoluciones pertinentes relacionadas con el comercio del marfil, tales como la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP 17) sobre Observancia y aplicación, 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 o revisen 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 3, así como otras medidas apropiadas de conformidad con lo previsto en la Resolución Conf. 14.3, sobre *Procedimientos para el cumplimiento de la CITES*;
10. ENCARGA a la Secretaría que, sujeto a la disponibilidad de recursos, preste asistencia técnica a las Partes para:
 - a) mejorar las medidas legislativas, normativas y coercitivas relativas al comercio de marfil y desarrollar medidas prácticas para aplicar la presente resolución;
 - b) apoyar, según proceda, la seguridad y el registro de las existencias gubernamentales de marfil y de existencias privadas de marfil importantes dentro de su territorio, y proporcionar orientación práctica para la gestión de esas existencias; e
 - c) identificar especímenes de marfil de elefante, otros tipos de marfil y materiales que se asemejan al marfil;

[...]

En lo que respecta al comercio de marfil en bruto con fines comerciales

19. RECOMIENDA ~~que el comercio de marfil en bruto con fines comerciales de las poblaciones de elefante que no estén incluidas en el Apéndice I se autorice únicamente de conformidad con las disposiciones, acordadas por la Conferencia de las Partes;~~

[...]

PROYECTOS DE DECISIÓN

Se pide a las Partes con mercados nacionales legales para el comercio de marfil, incluyendo Japón y la Unión Europea, que cierren rápidamente dichos mercados e informen a la Secretaría sobre los progresos realizados de conformidad con el párrafo 9 de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP18).

Se encarga a la Secretaría que:

- 1) mediante la emisión de Notificaciones a las Partes y otros medios, recopile información sobre el estado de la legalidad de los mercados nacionales de marfil de las Partes y los esfuerzos para aplicar las disposiciones de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP18), incluyendo los esfuerzos para cerrar los mercados nacionales para el comercio de marfil, y ponga la información a disposición del Sistema de Información sobre el Comercio de Elefantes (ETIS) para su análisis; e
- 2) informe sobre sus conclusiones al Comité Permanente en sus reuniones 73ª y 74ª.

Se encarga al Comité Permanente que:

- 1) examine el informe de la Secretaría y recomiende las medidas específicas para cada país con plazos definidos que sean necesarias para asegurar la aplicación de la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP18) con respecto al cierre de los mercados nacionales para el comercio de marfil; e
- 2) informe sobre esta cuestión en la 19ª reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES.

PRESUPUESTO Y FUENTE DE FINANCIACIÓN PROVISIONALES
PARA LA APLICACIÓN DE PROYECTOS DE RESOLUCIÓN O DECISIÓN

Según la Resolución Conf. 4.6 (Rev. CoP16) sobre la *Presentación de proyectos de resolución, proyectos de decisión y de otros documentos para las reuniones de la Conferencia de las Partes*, la Conferencia de la Partes decide que cualquier proyecto de resolución o decisión presentado a la consideración de la Conferencia de las Partes que incida en el presupuesto y en el volumen de trabajo de la Secretaría o de los comités de carácter permanente, debe incluir o llevar anexado un presupuesto correspondiente al trabajo previsto y una indicación de la fuente de financiación.