

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**Guía para la exportación, reexportación, importación y comercio interior en la Unión de cuernos de rinoceronte**

(2019/C 386/04)

1. Información contextual acerca de la conservación del rinoceronte y las amenazas que plantean la caza furtiva y el comercio ilegal

Todas las especies de rinoceronte están incluidas en el apéndice I de la Convención CITES, con excepción de las poblaciones del rinoceronte blanco sureño (*Ceratotherium simum simum*) de Sudáfrica y Esuatini, que están recogidas en el apéndice II.

La caza furtiva de rinocerontes en África creció durante seis años consecutivos, entre 2009 y 2015, hasta alcanzar un máximo de casi 3,7 rinocerontes diarios en 2015, si bien el ritmo de crecimiento se frenó a partir de 2013-2015 ⁽¹⁾. A pesar de que los niveles registrados de caza furtiva han disminuido desde 2015, la caza furtiva sigue siendo elevada: en 2017 se cazaron furtivamente unos 3,1 rinocerontes por día. La disminución de la caza furtiva a partir de 2015 parece haber continuado en 2018, puesto que en los primeros ocho o nueve meses del año la caza furtiva registrada se mantuvo baja o se redujo en muchos Estados del área de distribución ⁽²⁾. El aumento de las poblaciones de rinocerontes blancos y negros (*Ceratotherium simum* y *Diceros bicornis*) en períodos anteriores resultante de las enérgicas medidas de conservación en los Estados del área de distribución a lo largo de las últimas décadas, especialmente en Sudáfrica, se ve socavado en la actualidad por la caza furtiva de rinocerontes y el tráfico de cuernos de rinoceronte.

También han operado en toda la UE grupos de delincuencia organizada para adquirir cuernos de rinoceronte y comerciar con ellos. Si bien la introducción de rinocerontes y sus productos derivados en la UE con fines comerciales no está permitida, su introducción puede autorizarse en determinadas circunstancias, por ejemplo, como trofeos de caza ⁽³⁾. Estos trofeos de caza se consideran efectos personales y enseres domésticos con arreglo al artículo 57 del Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión ⁽⁴⁾. No pueden venderse ni utilizarse de otro modo con fines comerciales y tras la importación deben ser en todo momento propiedad del cazador. En los últimos años, las disposiciones sobre el comercio de trofeos de caza de especímenes de rinoceronte han sido indebidamente utilizadas de forma deliberada por redes que pagan a los cazadores para ir a safaris de caza de rinocerontes, por ejemplo, en Sudáfrica. Este modus operandi de contratar «pseudocazadores» e incluso «cazadores de buena fe» ha sido ampliamente utilizado por redes delictivas que operan en la UE, como han demostrado las investigaciones en algunos Estados miembros y en terceros países. Tras la importación del trofeo, las redes toman posesión de los cuernos y los envían ilícitamente a Asia.

Antes de la adopción de la primera versión de la presente guía, en febrero de 2011, algunos Estados miembros observaron un aumento del comercio interior de la UE y las reexportaciones de cuernos de rinoceronte, que eran declarados «antigüedades» o «especímenes elaborados». En muchos casos, las investigaciones revelaron que la motivación de los compradores tenía muy poco que ver con el carácter artístico de los objetos. Un indicio de ello era que los precios de estos productos tenían correlación fundamentalmente con su peso, más que con su valor artístico.

En 2010 dos Estados miembros adoptaron una interpretación estricta de la legislación de la Unión en materia de reexportación de productos de rinoceronte. A continuación, otros Estados miembros recibieron solicitudes de reexportación o solicitudes de información sobre cómo gestionarían dichas solicitudes. Esto indicaba que algunos comerciantes intentaban eludir aquellos dos regímenes y encontrar otras vías para reexportar los artículos desde la UE.

Otro indicio de las amenazas persistentes es que, mientras que recientemente el número de robos de cuernos de rinoceronte en museos, casas de subastas y tiendas de antigüedades o taxidermia se ha reducido de forma sustancial, por primera vez se sacrificó a un rinoceronte por sus cuernos en un parque zoológico europeo en marzo de 2017 ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Emslie, R., Milliken, T. y Talukdar, B. (2016). African and Asian Rhinoceroses – Status, Conservation and Trade. («Rinocerontes africanos y asiáticos: situación, conservación y comercio»). Puede consultarse en <https://rhinos.org/wp-content/uploads/2015/07/final-cop16-rhino-rpt.pdf>

⁽²⁾ Rhinoceroses (*Rhinocerotidae* spp.) – Report of the Standing Committee and the Secretariat («Rinocerontes (*Rhinocerotidae* spp.)»). Informe del Comité Permanente y de la Secretaría», CoP18 Doc.83.1. Puede consultarse en <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/doc/E-CoP18-083-01.pdf>

⁽³⁾ El Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión define, en su artículo 1, punto 4 ter, el término «trofeo de caza».

⁽⁴⁾ DO L 166 de 19.6.2006, p. 1.

⁽⁵⁾ <https://www.bbc.com/news/world-europe-39194844>

Existe una fuerte presunción de que la reexportación de cuernos de rinoceronte desde la UE puede alimentar la demanda de cuernos de rinoceronte, principalmente para uso médico, en Asia y mantener los altos precios, o incluso hacerlos subir aún más. Parece que en muchos Estados miembros existen intentos coordinados por parte de algunos comerciantes de adquirir cuernos de rinoceronte con el propósito de (re-)exportarlos a Asia. A su vez, una demanda tan elevada de productos de gran valor representa también un mercado lucrativo que resulta muy atractivo para los cazadores furtivos, de modo que fomenta el comercio ilícito y las actividades delictivas. Esto hace peligrar aún más la conservación de las poblaciones de rinocerontes restantes.

2. Objeto y naturaleza del presente documento

El marco regulador de la Unión sobre comercio de especies silvestres debe interpretarse a la luz de sus objetivos, del principio de precaución y de la evolución de la problemática. Los Estados miembros deben seguir aplicando la legislación de la UE en materia de comercio de especies silvestres de manera que contribuya a la protección y conservación de las especies.

Deben existir orientaciones que garanticen que todos los Estados miembros aplican un planteamiento común a las exportaciones y reexportaciones de productos del rinoceronte (sección 3.a), para el comercio interior de la UE de cuernos de rinoceronte (sección 3.b), para la importación en la UE de productos del rinoceronte declarados como «trofeos de caza» (sección 4), así como para otras importaciones en la UE de especímenes de cuernos de rinoceronte elaborados y en bruto para uso personal no comercial (sección 5).

La presente guía ha sido elaborada por los servicios de la Comisión, y un borrador de la misma ha sido aprobado por el Comité sobre el Comercio de Fauna y Flora Silvestres, establecido de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo ⁽⁶⁾ («el Reglamento de base»), y, por tanto, por las autoridades competentes de los Estados miembros.

La finalidad del documento es ayudar a las autoridades nacionales en la aplicación del Reglamento (CE) n.º 338/97. No es jurídicamente vinculante; su único propósito es facilitar información sobre determinados aspectos del Reglamento (UE) n.º 338/97 y del Reglamento (CE) n.º 865/2006, así como sobre las medidas que se consideran mejores prácticas. No sustituye, completa ni modifica las disposiciones del Derecho de la Unión aplicable. El presente documento tampoco debe considerarse de forma aislada; debe utilizarse en conjunción con la legislación, incluida otra legislación pertinente en materia de importaciones de productos de origen animal, y no como una referencia «autónoma». Solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para formular interpretaciones vinculantes del Derecho de la Unión.

Los servicios de la Comisión publicarán el presente documento en formato electrónico, y podrán publicarlo también los Estados miembros. Será revisado por el Comité sobre el Comercio de Fauna y Flora Silvestres a su debido tiempo.

3. Orientaciones sobre la interpretación de las normas de la UE en materia de exportación, reexportación y comercio dentro de la UE de cuernos de rinoceronte

Los actos del Derecho de la Unión deben interpretarse en función de sus objetivos. El artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo establece que su objetivo es «proteger las especies de la fauna y flora silvestres y asegurar su conservación controlando su comercio». Por lo tanto, las disposiciones del Reglamento deben interpretarse de manera coherente con este objetivo.

Por otra parte, el artículo 191, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que la política de medio ambiente debe basarse en el principio de precaución. Esto implica que, si una acción o una política corren el riesgo de causar daños graves o irreversibles a las personas o al medio ambiente, no puede alegarse la falta de plena certidumbre científica para posponer la adopción de medidas eficientes que prevengan tales daños. Este principio tiene por objeto elevar el grado de protección del medio ambiente mediante la toma de decisiones preventivas en caso de tales riesgos.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el principio de precaución se aplica, entre otras cosas, a la interpretación y aplicación del acervo de la Unión en materia de medio ambiente y, por tanto, también a la interpretación y aplicación del Reglamento de base. Los Estados miembros deben aplicar el principio de precaución en el ejercicio de su facultad discrecional con arreglo al Reglamento de base. ⁽⁷⁾

⁽⁶⁾ DO L 61 de 3.3.1997, p. 1.

⁽⁷⁾ Para otras consideraciones sobre la aplicación del principio de precaución, véase también la *Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución* de 2 de febrero de 2000 [COM(2000)1; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>].

a) *Solicitudes de permisos o certificados con arreglo al artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 338/97 (exportación y reexportación)*

De conformidad con el artículo 5, apartado 2, letra d), del Reglamento de base, a la hora de evaluar las solicitudes de exportación y reexportación de cuernos de rinoceronte, es necesario que el órgano de gestión del Estado miembro «se dé por satisfecho, tras haber consultado a la autoridad científica competente, de que *no existen otros factores relacionados con la conservación de la especie que desaconsejen la expedición del permiso de exportación*» (la cursiva es nuestra). Esta disposición se aplica a las solicitudes de permisos de exportación así como, con arreglo al artículo 5, apartado 3, a los certificados de reexportación de especímenes de las especies recogidas en los anexos A y B. Esta condición se aplica a todos los especímenes de cuernos de rinocerontes, independientemente de si están elaborados o no ⁽⁸⁾.

En las circunstancias actuales, a la luz del principio de precaución, y a menos que se disponga de pruebas científicas concluyentes de lo contrario, los Estados miembros deben tener presente que efectivamente existen razones graves ligadas a la conservación de la especie del rinoceronte que desaconsejan la emisión de permisos de exportación y certificados de reexportación.

Por lo tanto, se considera legítimo que los Estados miembros velen por que, como medida temporal, no se expidan permisos de exportación ni certificados de reexportación de cuernos de rinoceronte excepto si el órgano de gestión considera que el permiso o certificado se utilizará con fines legítimos, como en los casos siguientes:

- i) el artículo forma parte de un intercambio auténtico de bienes culturales o artísticos entre entidades de reconocido prestigio (por ejemplo, museos);
- ii) el artículo es una obra de arte reconocida y el órgano de gestión está convencido de que su valor garantiza que no se utilizará para otros fines;
- iii) el artículo no ha sido objeto de compraventa, sino que forma parte de un patrimonio familiar incluido en una mudanza o parte de un legado; o
- iv) el artículo forma parte de un proyecto de investigación *bona fide*.

También debe tenerse en cuenta toda medida más estricta de terceros países, que puede incluir prohibiciones generales de importación de cuernos de rinoceronte. En este contexto, antes de expedir un certificado de reexportación o un permiso de exportación de conformidad con las condiciones recogidas en la presente sección, el Estado miembro de que se trate debe informar de la transacción a las autoridades CITES del país de destino y solicitarles que confirmen que están de acuerdo con la importación del espécimen.

En todo caso, las identidades del exportador y del importador deben verificarse y registrarse (por ejemplo, conservando una copia de sus documentos de identificación).

b) *Solicitudes de certificados con arreglo al artículo 8, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 338/97 (comercio dentro de la UE)*

El artículo 8, apartado 1, del Reglamento de base prohíbe el intercambio comercial dentro de la UE de especímenes del anexo A. El artículo 8, apartado 3, de dicho Reglamento prevé una excepción que *autoriza* a los Estados miembros a reconocer dispensas a esta prohibición cuando se dan ciertas condiciones expuestas en las letras a) a h) ⁽⁹⁾. El uso de la expresión «se podrán conceder» en el artículo 8, apartado 3 ⁽¹⁰⁾, implica que los Estados miembros, por norma general, no están obligados a otorgar certificados de comercio dentro de la UE incluso si se cumplen tales condiciones, a no ser que así lo exijan otras disposiciones de la Unión. Dicho de otro modo, no puede decirse que el artículo 8, apartado 3, confiera al solicitante el derecho a obtener un certificado de comercio dentro de la UE. Los Estados miembros pueden negarse a otorgar un certificado si ello es apropiado para proteger las especies o garantizar su conservación, y siempre que la denegación no vaya más allá de lo necesario para alcanzar ese objetivo. Los servicios de la Comisión y el Comité de la Unión sobre el Comercio de Fauna y Flora Silvestres son de la opinión de que esto ocurrirá en el caso de que el solicitante no demuestre de manera concluyente la legitimidad y la conformidad de la transacción con los objetivos del Reglamento de base.

⁽⁸⁾ Véase la Comunicación de la Comisión «Orientaciones sobre especímenes elaborados en el marco de la normativa de la UE sobre el comercio de especies silvestres», DO C 154 de 17.5.2017, p. 15;
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.154.01.0015.01.SPA

⁽⁹⁾ Véase el apartado 34 de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-510/99: «Esta disposición autoriza, pero no impone, que se concedan excepciones a las prohibiciones que en ella se establecen».

⁽¹⁰⁾ El artículo 8, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo reza: «De conformidad con los requisitos establecidos en otros actos legislativos comunitarios en materia de conservación de la fauna y flora silvestres, se podrán conceder excepciones a las prohibiciones que establece el apartado 1 siempre que se obtenga un certificado a tal efecto del órgano de gestión del Estado miembro en el que se encuentren los especímenes, expedido caso por caso, cuando los especímenes».

Debido a las circunstancias recogidas en la primera sección del presente documento, **como medida temporal, los Estados miembros no deben conceder en principio ningún certificado, con arreglo al artículo 8, apartado 3, para el comercio dentro de la UE de cuernos de rinoceronte.**

Cuando las disposiciones de la legislación nacional de un Estado miembro no permitan a sus órganos denegar las solicitudes de certificados de comercio dentro de la UE de cuernos de rinoceronte en virtud del artículo 8, apartado 3, según lo recomendado anteriormente, y cuando el intercambio de especímenes dentro de la UE se produzca con fines no comerciales (cambio de propietario por donación o herencia a una entidad privada o pública, como un museo, por ejemplo), el órgano de gestión CITES del Estado miembro debe aplicar un planteamiento basado en el riesgo y velar por que exista el máximo control en la tramitación de las solicitudes de certificados de comercio dentro de la UE.

En caso de expedirse, un certificado de comercio dentro de la UE debe describir el artículo de forma tan pormenorizada que garantice que solo podrá utilizarse para el espécimen de que se trate y no podrá utilizarse para el blanqueo de otros especímenes. Asimismo, cuando la legislación lo permita, los Estados miembros considerarán la conveniencia de cotejar, comprobar y registrar la identidad del solicitante y del comprador (por ejemplo, guardando una copia de sus documentos de identificación).

Por último, los certificados de comercio dentro de la UE deben expedirse para una transacción concreta (autorizar una sola transacción), de forma que el certificado solo sea válido para el titular indicado en su casilla 1. Esta recomendación se basa en el párrafo segundo del artículo 11, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión, que permite a los Estados miembros «expedir certificados específicos de transacción cuando se considere que existen otros factores relacionados con la conservación de la especie que desaconsejan la emisión de un certificado específico de espécimen».

4. Orientaciones sobre la interpretación de las normas de la UE en materia de importación de «trofeos de caza» de rinoceronte en la UE, de conformidad con el artículo 57 del Reglamento (CE) n.º 865/2006

Para abordar el problema del uso indebido deliberado de las disposiciones sobre el comercio de los trofeos de caza, el Grupo especial de la CITES para la observancia sobre los rinocerontes recomendó «aplicar controles sobre la legislación y la observancia para impedir que los cuernos que forman parte de trofeos adquiridos legalmente se utilicen para fines distintos a los de los trofeos de caza y garantizar que dichos trofeos no cambien de dueño y se utilicen para la finalidad indicada en el permiso de exportación CITES» ⁽¹¹⁾.

En este contexto, se recomienda que los Estados miembros, al tramitar una solicitud de importación de trofeos de caza de especímenes de rinoceronte:

- i) como siempre, consulten si las autoridades científicas han determinado que la introducción en la UE tendrá un efecto nocivo en la conservación de la especie; no se necesitan más medidas y debe rechazarse la solicitud si no es posible realizar un dictamen de extracción no perjudicial;
- ii) presten especial atención a la experiencia de caza del solicitante;
- iii) informen al solicitante de que la importación en la UE solo puede autorizarse para uso personal y que los propietarios de trofeos de caza no tienen posibilidad de obtener un certificado con fines comerciales dentro de la Unión con arreglo al artículo 8, apartado 3, letra c);
- iv) si es necesario, se pongan en contacto con el órgano de gestión CITES del país exportador para asegurarse de que es conocedor de los planes de caza y exportación, y no tiene información que desaconseje la expedición del permiso de importación;
- v) cuando expidan el permiso de importación (una vez se haya comprobado debidamente que se cumplen todas las condiciones recogidas en el Reglamento de base y los Reglamentos relacionados de la Comisión), incluyan en el permiso la frase siguiente: «La importación del presente trofeo de caza es para uso personal exclusivamente. El objeto deberá permanecer en propiedad del titular del presente permiso. Deberá presentarse a las autoridades competentes cuando así lo soliciten».
- vi) si la legislación nacional lo permite, lleven a cabo controles basados en el riesgo de los importadores de trofeos de caza de rinoceronte importados después de 2009 ⁽¹²⁾ para verificar que siguen en posesión de los mismos. Los resultados de dichos controles deben comunicarse a los demás Estados miembros, la Comisión Europea y la Secretaría de la CITES.

⁽¹¹⁾ Véase <http://cites.org/sites/default/files/notif/S-Notif-2014-006A.pdf>

⁽¹²⁾ En relación con las importaciones de trofeos de caza de rinoceronte que tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del requisito de poseer un permiso de importación, debe ser posible, previa solicitud, obtener información de los países exportadores sobre los solicitantes a los que se concedieron permisos de exportación de trofeos de caza de rinoceronte.

Cuando se detecte un riesgo más elevado de que un trofeo de caza vaya a ser utilizado posteriormente de forma indebida para comercio ilegal, los Estados miembros podrán considerar expedir un permiso de importación para un trofeo de caza con la condición de que no contenga el cuerno de rinoceronte (por ejemplo, sustituyéndolo por una réplica artificial).

5. Orientaciones sobre la interpretación de las normas de la UE en materia de importación en la UE de especímenes de cuernos de rinoceronte elaborados y en bruto para otros tipos de uso personal no comercial

Los Estados miembros deben prestar especial atención y ejercer una gran vigilancia en relación con todas las solicitudes de importación de especímenes de cuerno de rinoceronte, elaborados y en bruto, distintos de los trofeos de caza, para fines personales. Deben tenerse en cuenta las Directrices de la Autoridad Científica ⁽¹³⁾ al valorar cómo interpretar las normas aplicables a las importaciones de los especímenes del anexo A y qué «otros fines» pueden considerarse no perjudiciales para la conservación de la especie.

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/srg/guidelines.pdf>, pp. 11 y 12.

ANEXO

Decisiones y recomendaciones de la CITES pertinentes

En la Conferencia de las Partes de la CITES de 2017 (CoP17), se modificó la Resolución Conf. 9.14 (Rev. CoP17) ⁽¹⁾ y se instó a todas las Partes a que:

«[1.]

- a) adopten y apliquen legislación y controles de observancia amplios, incluidas restricciones comerciales internas y sanciones:
 - i) con miras a reducir el comercio ilícito de partes y derivados de rinoceronte, incluido cualquier espécimen que parezca ser una parte o derivado de rinoceronte, en un documento adjunto, en el embalaje, en una marca o etiqueta o en cualquier otra circunstancia;

[...]

- i) consideren introducir medidas internas más estrictas para regular la reexportación de especímenes de cuerno de rinoceronte de cualquier origen».

También en la CoP17 de la CITES se adoptó la Decisión 17.133 ⁽²⁾, en virtud de la cual las partes deben:

«examinar su aplicación de la Resolución Conf. 9.14 (Rev. CoP17), sobre Conservación y comercio de rinocerontes de África y de Asia, y las estrategias y las acciones propuestas desarrolladas por el Grupo especial de la CITES para la observancia sobre los rinocerontes contenidas en el anexo a la Notificación a las Partes No. 2014/006, de 23 de enero de 2014, a fin de lograr una buena aplicación de la resolución y de las estrategias y acciones propuestas, con miras a aumentar la eficacia de la respuesta de aplicación de la ley a la caza furtiva de rinocerontes y el tráfico de cuerno de rinoceronte.»

Según las estrategias y las acciones propuestas desarrolladas por el Grupo especial de la CITES para la observancia sobre los rinocerontes ⁽³⁾:

«1. Todas las partes deberían hacer lo siguiente: [...]

- k) Aplicar medidas para realizar un seguimiento de las actividades de las casas de subastas y subastadores y del comercio de antigüedades, según proceda, para evitar el comercio ilegal de cuernos de rinoceronte;

[...]

2. Todos los países afectados por el comercio ilegal de [cuernos de rinoceronte], ya sea como Estados del área de distribución, tránsito o destino deberían hacer lo siguiente:

- g) Aplicar controles sobre la legislación y la observancia para impedir que los cuernos que forman parte de trofeos adquiridos legalmente se utilicen para fines distintos a los de los trofeos de caza y garantizar que dichos trofeos no cambien de dueño y se utilicen para la finalidad indicada en el permiso de exportación CITES».

⁽¹⁾ Véase <https://www.cites.org/sites/default/files/document/S-Res-09-14-R17.pdf>

⁽²⁾ Véase <https://cites.org/esp/dec/valid17/81850>

⁽³⁾ Véase <http://cites.org/sites/default/files/notif/S-Notif-2014-006A.pdf>