

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



Sexagésimo primera reunión del Comité Permanente
Ginebra (Suiza), 15-19 de agosto de 2011

Interpretación y aplicación de la Convención

Comercio y conservación de especies

CONTROL DEL COMERCIO DE ESPECÍMENES DE ELEFANTE

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

Antecedentes

2. En la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15) (*Comercio de especímenes de elefante*), la Conferencia de las Partes encarga a la Secretaría que supervise el Comercio de especímenes de elefantes, en particular de marfil, y que "comunique sus conclusiones, recomendaciones o progresos al Comité Permanente, el cual examinará las medidas adecuadas, inclusive las restricciones a los intercambios comerciales de especímenes de especies incluidas en Apéndices de la CITES procedentes de esas Partes o destinados a ellas." También se pide a la Secretaría que informe al Comité Permanente sobre la aplicación del *Plan de acción para el control del comercio de marfil de elefante*, aprobado en la Decisión 13.26 (Rev. CoP15).

Cuestionario sobre los elefantes y el comercio de marfil

3. Durante su 14a reunión (La Haya, 2007), la Conferencia de las Partes aprobó un *Plan de acción para el control del comercio de marfil de elefante*. En el punto 2 de dicho plan se encargaba a la Secretaría que distribuyera un cuestionario para obtener información sobre el control del comercio de marfil. Ese cuestionario se distribuyó mediante la Notificación a las Partes No. 2007/029, de 17 de septiembre de 2007.
4. En el Plan de Acción se establecía que los cuestionarios debían remitirse a la Secretaría antes del 31 de diciembre de 2007 y la Conferencia de las Partes aprobó la siguiente medida en caso de incumplimiento aplicable a los Estados del área de distribución del elefante que no hubiesen presentado una respuesta:

Cuando un Estado del área de distribución del elefante no presente antes del 31 de diciembre de 2007 el cuestionario ..., la Secretaría publicará una Notificación a las Partes recordando que la Conferencia de las Partes recomienda a las Partes que no autoricen el comercio de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES con el Estado en cuestión. Esa recomendación permanecerá en vigor hasta que la Secretaría reciba el cuestionario debidamente relleno.

5. La Secretaría envió recordatorios de dicha disposición a todos los Estados del área de distribución del elefante en diciembre de 2007.
6. Gabón y Somalia no han entregado el cuestionario con la debida información. Por consiguiente, siguen estando sujetos a una recomendación de suspensión del comercio.
7. La Secretaría contrató a TRAFFIC para que realizara un análisis de los cuestionarios recibidos y éste puso de manifiesto varias incongruencias. Por ejemplo, en algunos casos se cuestionó si las existencias de marfil declaradas en el cuestionario correspondían a las constatadas en auditorías anteriores. En otros casos, lo declarado en las respuestas al cuestionario con relación al control del comercio nacional no parece corresponder a las conclusiones de los reconocimientos de mercados realizados por organizaciones no gubernamentales como TRAFFIC.

8. Se distribuyeron copias del análisis a los Estados del área de distribución del elefante africano, durante su reunión en Kenya, en noviembre de 2010 y se les pidió que tomaran nota de las conclusiones y que formularan comentarios a la Secretaría. No se ha recibido ningún comentario en el momento de redactar este documento (finales de mayo de 2011). La Secretaría está examinando cuál es el mejor curso a seguir, pues con los recursos de que dispone actualmente no le ha sido posible actuar país por país.
9. Si bien el análisis de las respuestas al cuestionario indica que hay elementos que conviene aclarar, éstos no constituyen por sí mismos, problemas serios de incumplimiento. Han pasado ya más de tres años desde que se distribuyera el cuestionario. La Secretaría se cuestiona si se justifica mantener la recomendación de suspensión del comercio que se aplica a los dos países que no respondieron al cuestionario. Salvo si el Comité Permanente decide lo contrario, la Secretaría propone retirar la recomendación de que son objeto Gabón y Somalia. No obstante, sugiere que el Comité tal vez desee señalar, con decepción, su falta de cooperación.

Investigación científica

10. En el *Plan de acción para el control del comercio de marfil de elefante* se recomienda a todos los Estados del área de distribución del elefante a que participen en los proyectos de investigación pertinentes sobre la identificación del marfil. Durante la reunión que celebraron en noviembre de 2010, se informó a los Estados del área de distribución del elefante africano sobre un proyecto, apoyado por la Autoridades Administrativas CITES de Alemania, cuya finalidad es determinar la edad y el origen geográfico del marfil de elefante africano. Se alentó a los Estados a que contribuyeran al proyecto proporcionando muestras pertinentes.

Aplicación del *Plan de acción para el control del comercio de marfil de elefante*

11. La Secretaría aprovechó la reunión de los Estados del área de distribución del elefante africano para recordar a las Partes que el Plan de Acción era fruto de la reunión de diálogo celebrada por ellos antes de la 13a reunión de la Conferencia de las Partes (CoP13, Bangkok, 2004), que había sido aprobado por consenso en la CdP13, y que había sido enmendado y aprobado nuevamente por consenso en cada una de las reuniones siguientes de la Conferencia de las Partes. Si bien la Secretaría proporciona el mayor apoyo posible para la aplicación del Plan, trabajando con asociados pertinentes como INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas, éste "pertenece" a los Estados del área de distribución del elefante y la responsabilidad principal para su aplicación recae en ellos.
12. La Secretaría señaló que, salvo contadas excepciones, la mayoría de las interceptaciones de marfil de contrabando procedente del continente africano siguen teniendo lugar en Europa y Asia. Al parecer, se pueden reforzar mucho más los controles de exportación, tanto de mercancías como de pasajeros, en los principales puertos y aeropuertos de África. África cuenta con relativamente pocos grandes centros internacionales de conexiones aéreas, de manera que cualquier incremento de los controles de las exportaciones y el tránsito en estos aeropuertos no puede sino dar resultados. La facilidad con la que algunos pasajeros pueden viajar con cantidades substanciales de marfil continúa siendo motivo de preocupación. Por ejemplo, en una reciente confiscación, un pasajero había conseguido facturar un equipaje que contenía 90 Kg. de marfil en un vuelo procedente de África central. Afortunadamente, fue interceptado cuando se encontraba en tránsito en África oriental.
13. Aparentemente, el comercio nacional no reglamentado de marfil sigue mereciendo una mayor atención. Esto parece ser particularmente cierto en algunas partes de África central y occidental lo que queda demostrado por la aparente facilidad con la que una persona puede adquirir, por ejemplo, artículos de marfil trabajado. En junio de 2010, la Secretaría escribió a la Autoridad Administrativa CITES de Guinea, al tener conocimiento que de manera sistemática se detectaban pasajeros que llegaban a Europa en vuelos procedentes de Conakry que se encontraban en posesión de marfil en violación de la Convención. En uno de los ejercicios de controles de aduanas en Bélgica, se inspeccionó el equipaje de aproximadamente 30 pasajeros de un vuelo y casi la mitad de los pasajeros se encontraba en posesión de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES. Estos incluían cientos de artículos elaborados con marfil de elefante, tales como brazaletes, peines, collares, estatuillas de animales y palillos, pero también pequeños colmillos enteros y otras piezas de marfil bruto. Además se encontraron pieles de cocodrilo y serpiente y miles de caballitos de mar. Ninguno de los pasajeros disponía de permisos de exportación CITES. Al parecer, las autoridades guineanas no tenían conocimiento de este comercio ilícito y han respondido que se tomarían medidas. La Secretaría espera poder llevar a cabo un trabajo de evaluación *in situ* en Guinea en su debido momento. (Véase también el documento SC61 Doc. 30 sobre *Cuestiones de observancia*.)

14. Entre las incautaciones, siguen ocupando un lugar predominante los ciudadanos chinos, su equipaje o los paquetes que envían por correo. La Secretaría es consciente de que muchas de estas personas son interceptadas por las aduanas chinas cuando llegan al país y que el Gobierno de China ha lanzado campañas de sensibilización del público de manera que los ciudadanos que trabajan o viven en el extranjero tengan conocimiento de las disposiciones para el control del comercio de marfil. También tiene entendido que dicho gobierno ha previsto iniciar pronto una nueva gran campaña con la ayuda de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la Secretaría observa que la falta de concienciación podría no ser el problema principal. Muchas de las confiscaciones de las que tiene conocimiento, como las descritas en el párrafo 13 anterior, tenían que ver con especímenes que habían sido escondidos cuidadosamente en el equipaje o que habían sido acondicionados de una manera que, de toda evidencia, estaba destinada a impedir su detección durante el control por rayos X.
15. La Secretaría también tiene conciencia de que las autoridades y los tribunales de China consideran el contrabando de marfil, o de otros especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES, como un asunto grave. No obstante, parece que algunas personas siguen pensando que en el caso del contrabando vale la pena correr los riesgos que éste entraña.
16. A través de los datos ETIS y otras informaciones sobre confiscaciones, se ha identificado frecuentemente a Nigeria como país afectado por el comercio ilegal de marfil. Históricamente, muy pocas de dichas confiscaciones han sido realizadas por la propia Nigeria. Como se señala en el documento SC61 Doc. 30 sobre *Cuestiones de observancia*, la Secretaría ha realizado actividades de verificación *in situ* en Abuja, Kano y Lagos. Como resultado de dichas actividades en 2010 las autoridades han podido efectuar confiscaciones de marfil. En 2011, la Secretaría encontró algunos artículos de marfil trabajado en venta en el mercado de Lagos pero no en una cantidad suficiente para ser motivo de preocupación.
17. Claramente, las autoridades de Nigeria han iniciado actividades de sensibilización destinadas a los comerciantes y al público en general. Anteriormente, se observaba frecuentemente el marfil abiertamente a la vista y en venta en las tiendas libres de impuestos del Aeropuerto Internacional de Lagos. En cambio, no se detectó ningún artículo cuando la Secretaría realizó una inspección en 2011. Las Aduanas nigerianas parecen tener una mayor concienciación con relación al comercio ilegal de vida silvestre, han efectuado confiscaciones de marfil y actualmente están investigando el comercio ilegal de dichos especímenes.
18. Es casi inevitable que se utilicen los principales puertos y aeropuertos de Nigeria para el contrabando de marfil pero la Secretaría constata con satisfacción que en este país ha comenzado una nueva era en el cumplimiento de la legislación sobre vida silvestre.
19. En marzo de 2001, la Secretaría visitó Rwanda para cuestiones relacionadas con los gorilas y aprovechó la oportunidad para inspeccionar los mercados y otros lugares pertinentes en Kigali, capital del país. La ubicación geográfica de Rwanda se presta a hacer del país un punto de tránsito o venta para el marfil. Sin embargo, sólo se observó un artículo muy pequeño abiertamente a la vista. En un vasto mercado de productos artísticos y artesanales, solamente dos vendedores tenían pequeñas cantidades de marfil y éste no estaba a la vista. Fue necesario incitar a los vendedores para que mostraran el marfil en venta y estaba claro que tenían conciencia de que vender dichos artículos era ilegal.
20. Estas constataciones fueron debatidas con los funcionarios CITES quienes informaron a la Secretaría que se había realizado un trabajo de sensibilización y que la Policía de Rwanda no dudó en tomar medidas de observancia. La Secretaría quedó muy impresionada con la poca cantidad de marfil aparentemente disponible en un país cuyos vecinos más cercanos padecen de niveles significativos de caza furtiva de elefantes.
21. Tailandia ha sido identificado a través de ETIS como país afectado considerablemente por el comercio ilícito de marfil. Esta cuestión fue tratada con las autoridades CITES de Tailandia durante una visita al país del Secretario General de la Convención a finales de 2010.
22. El comercio nacional de marfil es legal en Tailandia, pero solamente si el marfil procede de elefantes domesticados registrados. La Secretaría ya ha examinado con anterioridad los controles del comercio de marfil en éste país y considera que son insuficientes con relación a lo dispuesto en la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP15). La Secretaría ha proporcionado un asesoramiento detallado a las autoridades de Tailandia sobre cómo se puede reglamentar el comercio. Las autoridades CITES de Tailandia han redactado legislación al respecto pero, debido a la situación política en el país, ésta todavía no ha sido considerada o promulgada por el gobierno.

23. Las autoridades de Tailandia han efectuado redadas a fabricantes y vendedores de marfil y han decomisado marfil de origen dudoso, pero ha habido pocos enjuiciamientos tras estas acciones debido a que la legislación actual es deficiente.
24. El personal de la Secretaría visitó la ciudad que constituye el centro de la industria del marfil en Tailandia y constató que las autoridades habían llevado a cabo amplias actividades de sensibilización. En todos los locales de venta al por menor visitados habían carteles informando a los compradores potenciales sobre los requisitos de control del comercio. También se exhiben materiales de sensibilización en el aeropuerto internacional de Bangkok.
25. La Secretaría señala que las autoridades de Tailandia, especialmente sus servicios de aduanas, han efectuado considerables incautaciones de marfil en el momento en que entraba o salía de contrabando del país. Por lo tanto, está claro que el Gobierno de Tailandia no tolera la introducción de marfil ilegal en su territorio. Pero no cabe duda de que ciertos comerciantes sin escrúpulos están aprovechando la situación actual del comercio nacional y por ello, la Secretaría considera que Tailandia debe establecer de manera urgente legislación y controles integrales del mercado interno. Asimismo, la Secretaría desea recordar a Tailandia que el Plan de Acción incluye medidas en caso de incumplimiento para aquellos países que no aplican el plan o donde se ha constatado la venta ilegal de cantidades significativas de marfil.
26. Tailandia padece de falta de controles integrales del comercio interno desde hace varios años y se ha identificado como país prioritario en reuniones recientes de la Conferencia de las Partes. La Secretaría sugiere que el Comité Permanente aliente a Tailandia a ultimar y poner en práctica dichos controles en un futuro cercano. El Comité tal vez desee establecer un plazo límite para que esta acción haya sido finalizada.

Grupo especial de la CITES para la observancia sobre los rinocerontes y el marfil

27. De conformidad con la decisión 15.72 sobre *Conservación y comercio de los rinocerontes de África y de Asia*, y gracias a la financiación proporcionada por la Comisión Europea, la Secretaría organizó una reunión del Grupo especial de la CITES para la observancia sobre los rinocerontes y el marfil, del 17 al 19 de mayo, en Nairobi, Kenya. Asistieron a la reunión 20 funcionarios representantes de las autoridades responsables de la vida silvestre, las aduanas, los servicios de investigación, los parques nacionales, la policía y los organismos de observancia procedentes de 12 países (China, Etiopía, Kenya, Mozambique, Nepal, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Unida de Tanzania, Viet Nam y Zimbabwe). También estuvieron representados INTERPOL, el Grupo de Tareas del Acuerdo de Lusaka, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Aduanas;
28. La reunión posibilitó un excelente intercambio de información con relación al comercio ilegal de marfil. En particular, se proporcionó información de inteligencia muy útil que será utilizada por la Secretaría para actualizar y publicar nuevamente una Alerta sobre el comercio ilegal de marfil de elefante. Ello debería ayudar a las aduanas y otros organismos de control fronterizo en sus actividades de evaluación de riesgo, selección de objetivos y establecimiento de perfiles, las cuales fueron identificadas como la razón principal para las interceptaciones que están teniendo lugar.
29. Los miembros del Grupo Especial señalaron el gran éxito obtenido por el Servicio de Vida Silvestre de Kenya con la utilización de perros rastreadores que han sido entrenados para detectar el marfil y se alentó a su utilización en otros países.
30. Los participantes también observaron con gran preocupación que habían ocurrido robos en los envíos de marfil confiscados por las autoridades nacionales (en al menos un país de tránsito) y consideraron que era indispensable que dichos envíos fueran objeto de auditorías periódicas y que se guardaran en lugares adecuados y seguros. La Secretaría considera que esta recomendación es válida también para los Estados del área de distribución del elefante con relación a las existencias de marfil en manos del gobierno, independientemente de si son de origen legal o si han sido confiscadas.
31. El Grupo Especial señaló también que el hecho de que los organismos a cargo de las confiscaciones tengan que proporcionar un almacenamiento seguro para lo que, en algunos casos, puede llegar a ser varias toneladas de marfil suponen una carga considerable para las mismas. Es comprensible el deseo manifestado por varias aduanas de recibir una compensación por sus actividades de observancia para impedir el contrabando de marfil. Algunos responsables de las actividades aduaneras no comprenden la recomendación en vigor de la Conferencia de las Partes, en la Resolución Conf. 9.10 (Rev. CoP15), de

prohibir la venta de lo que constituye un producto altamente valioso. El Grupo Especial no hizo ninguna sugerencia o recomendación al respecto pero se trata de una cuestión tratada a menudo con la Secretaría y que en opinión de ésta última la Conferencia de la Partes tal vez deba examinar.

32. El Grupo Especial reconoció que se podría obtener una mejor comprensión de los mecanismos del comercio ilegal de marfil si los organismos que efectúan las confiscaciones, después de cada incautación, realizan esfuerzos para someter muestras de una selección de los especímenes a un examen científico (que idealmente cumpla con las normas forenses) para determinar el origen geográfico y la edad del marfil.
33. Los miembros del Grupo especial acordaron que se deberá alentar a los organismos de observancia a que posterguen la publicación de noticias sobre confiscaciones significativas hasta que se haya transmitido la información a los interlocutores pertinentes en los países de origen y destino así como a los organismos internacionales de observancia. De esta manera se podrá actuar contra aquellos que intervienen a lo largo de la "cadena" de la actividad delictiva, en vez de proporcionarles una alerta temprana y una oportunidad para borrar su rastro. El Grupo Especial alentó a los medios de comunicación a apoyar a las agencias de observancia en este esfuerzo comprendiendo las razones por las que en el futuro la publicación de comunicados de prensa con relación a las confiscaciones puede verse retrasada.

Comentarios generales

34. La Secretaría ha tomado nota de que varios países de África central, apoyados por organizaciones no gubernamentales, han llevado a cabo recientemente acciones de observancia contra el comercio ilegal de marfil. Sin embargo, sólo ha tenido conocimiento de ello a través de las informaciones en los medios de comunicación. Así pues, desea recordar a las Partes que es fundamental que comuniquen los datos sobre todas las confiscaciones de marfil para que puedan ser incluidos en ETIS. El hecho de que no se transmitan los datos hace que se atribuya a los países una baja evaluación del esfuerzo de observancia durante los análisis ETIS.
35. La Secretaría está informada de que se está examinando la creación de alguna forma de red de observancia de la legislación sobre la vida silvestre en África central. Es algo que acoge con satisfacción y está dispuesta a proporcionar orientación o ayuda técnica. La Secretaría espera que dicha red haga de la lucha contra el comercio ilegal de marfil una prioridad.
36. En todas partes del mundo, se siguen interceptando con regularidad cantidades muy significativas de marfil en el momento en que se intenta pasarlo de contrabando. Las pérdidas para los responsables de estos actos delictivos deben ser considerables y sin embargo no parecen disuadirlos. La Secretaría aún no logra entender muchos aspectos del comercio ilegal de marfil. Como se señala en su informe al respecto durante la CdP15 (véase <http://www.cites.org/esp/cop/15/doc/S15-44-01.pdf>), hay pocas pruebas de grandes cantidades de marfil de origen ilícito que penetren en mercados nacionales en Asia. Durante su propia labor de investigación en países como China y Japón, por ejemplo, la Secretaría observó pocas pruebas de suficiente demanda y consumo que puedan conducir a niveles de contrabando indiscutiblemente significativos. Si bien los estudios realizados por ONG son de mayor alcance que los de la Secretaría, también parecen mostrar niveles de demanda inferiores de lo que se recolecta ilegalmente y se pasa de contrabando. En muchos aspectos, los intercambios comerciales de marfil de origen ilícito no parecen tener mucho sentido desde el punto de vista económico. Tampoco siguen los patrones habituales de la actividad delictiva que normalmente se caracteriza por ciclos cortos y beneficios rápidos.
37. El precio medio del marfil, por kilo, vendido legalmente en las subastas de África meridional en 2008 equivalía a 157 USD. Si se puede tener acceso legalmente al marfil a esos precios, ¿por qué se pagarían hasta 1.800 USD (que la fuente de una ONG alega que están dispuestos a pagar compradores en el mercado negro en Asia oriental)? Pero tal vez parte del contrabando es simplemente especulativo; La Secretaría viene advirtiendo desde hace muchos años que no se debe citar lo que parecen cifras muy infladas (y muchos en la comunidad de las ONG coinciden en que no reflejan exactamente lo que se paga en general en el mercado negro), ya que esto ayudará inevitablemente a incitar la caza furtiva con fines especulativos. La Secretaría sospecha que hay un elemento de blanqueo de dinero que probablemente también esté relacionado con el comercio ilegal de marfil.
38. Como se ha señalado más arriba, la Secretaría tiene conocimiento de las principales incautaciones de marfil al leer las noticias al respecto en la prensa y lo mismo ocurre con INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas; El nivel de comunicación entre las organizaciones que realizan las confiscaciones, las organizaciones nacionales equivalente en otras partes (como en los países de origen, de tránsito o de destino) y las organizaciones de observancia internacionales e intergubernamentales es en ocasiones

terriblemente bajo. Si bien dichas confiscaciones de por sí encomiables y obviamente bien recibidas, también constituyen una excelente oportunidad para identificar y enjuiciar a los responsables del contrabando. Demasiado a menudo, se desperdician estas oportunidades. A veces pueden pasar semanas o meses antes de que se comparta la información, por ejemplo, copias de la carta de porte aéreo o manifiestos de carga, con un país de origen. Para entonces, ya es demasiado tarde para, por ejemplo, efectuar registros en la dirección de quienes organizaron los envíos.

39. La Secretaría espera que el Proyecto de Entrega Controlada, descrito en el párrafo 19 del documento SC61 Doc. 30 sobre *Cuestiones de observancia* del que está a cargo del Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre, fomentará la capacidad para luchar contra el contrabando de marfil. Los países que forman parte de la fase piloto fueron escogidos deliberadamente pues varios de ellos se ven afectados con regularidad por este tipo de contrabando.

Recomendación

40. Se pide al Comité que tome nota del presente informe y que examine la sugerencia de la Secretaría contenida en el párrafo 26, con relación a Tailandia.