

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

Duodécima reunión de la Conferencia de las Partes
Santiago (Chile), 3-15 de noviembre de 2002

Interpretación y aplicación de la Convención

Cuestiones relativas al comercio y la conservación de especies

Conservación de elefantes y comercio de especímenes de elefante

COMERCIO ILEGAL DE MARFIL Y OTROS ESPECÍMENES DE ELEFANTE

Informe resumido sobre el Sistema de información sobre el comercio de elefantes (ETIS)

El Sistema de información sobre el comercio de elefantes (ETIS), gestionado por TRAFFIC, es un amplio sistema internacional de vigilancia que funciona bajo los auspicios de la CITES, para seguir el comercio ilícito de productos de elefante. Según el mandato de la Resolución Conf. 10.10 (Rev.) Comercio de especímenes de elefante, los objetivos del sistema son:

- i) determinar y registrar los niveles y tendencias, así como los cambios en los niveles y las tendencias, de la caza y el comercio ilegales de marfil en los Estados del área de distribución del elefante, y en los centros distribuidores comerciales;*
- ii) evaluar cómo y en qué medida las tendencias observadas están relacionadas con los cambios en la inclusión de las poblaciones de elefante en los Apéndices de la CITES y/o con la reanudación del comercio internacional legal de marfil;*
- iii) establecer una base de datos para facilitar la adopción de decisiones sobre las necesidades pertinentes en materia de ordenación, protección y aplicación de la ley; y*
- iv) fomentar la creación de capacidades en los Estados del área de distribución.*

En esta resolución se pide que se prepare *“un informe detallado en cada una de las reuniones de la Conferencia de las Partes”*. En cumplimiento de este requisito, TRAFFIC ha preparado para la 12ª reunión de la Conferencia de las Partes los tres informes siguientes:

- La situación del Sistema de información sobre el comercio de elefantes (ETIS), documento CoP12 Doc 34.1 Anexo 1;
- Un análisis de los aspectos espaciales de los datos de decomisos de productos de elefante en el ETIS, documento CoP12 Doc 34.1, Anexo 2; y
- Un análisis de las tendencias de los datos de decomisos de productos de elefantes en el ETIS, documento CoP12 Doc 34.1, Anexo 3.

A continuación figura un resumen de esos informes, que comprenden las conclusiones y recomendaciones analíticas.

La situación y la evolución del ETIS

Según se informa en el documento CoP12 Doc. 34.1 Anexo 1, el ETIS es totalmente operacional y se ha convertido en un complejo instrumento basado en el conocimiento para la vigilancia del comercio ilícito de productos de elefante. La base de datos central, que contiene información sobre decomisos de marfil en todo el mundo desde 1989, está apoyada ahora por seis bases de datos subsidiarias que siguen las actividades y la eficiencia de la aplicación de la ley, las tasas de presentación de informes, los mercados nacionales de marfil y una serie de variables económicas fundamentales. Esas bases de datos forman parte integrante de la estructura básica del ETIS, y permiten un detallado y completo análisis de los datos sobre decomisos, de manera que puedan alcanzarse los objetivos del ETIS mencionados. Necesariamente se seguirán perfeccionando y actualizando los datos, pero ya se dispone de todos los elementos esenciales.

En cuanto al número de registros de decomisos, desde la CdP11, el número de Partes que participan en el ETIS es mayor que en cualquier momento del pasado. El 6 de junio de 2002, la Base de Datos de Decomisos contenía 7.124 registros; sobre la base de esos datos, se terminaron los dos primeros informes. El 28 de agosto de 2002 había en el ETIS 7.817 registros de decomisos, y se terminó el tercer informe. En tanto que el proceso de recopilación de datos más pasivo por medio de la Secretaría de la CITES produce una entrada progresiva de datos, como resultado del compromiso directo entre TRAFFIC y las Autoridades Administrativas de las Partes en la CITES parece que se están comunicando muchos más casos al ETIS. Esto lleva a la conclusión de que debe proseguirse el compromiso directo para potenciar el proceso mediante la Secretaría de la CITES.

En cuanto a tasas de presentación de informes, en general TRAFFIC se siente alentado por los conjuntos de datos procedentes de diversos países de Europa, América del Norte y, en menor medida, de África y de Asia. Sin embargo, varios países muy importantes, en particular ciertos Estados del área de distribución de elefantes en África y Asia, y varios países consumidores de Asia, no proporcionan datos de decomisos en absoluto o sólo lo hacen muy raramente. Se deben evaluar las cuestiones relacionadas con la falta de participación en el ETIS, y se deben tomar medidas apropiadas para ayudar a esos países a cumplir sus obligaciones de presentación de datos de decomisos en virtud de la CITES, de manera coherente y oportuna. Con el fin de apoyar la creación de capacidades, TRAFFIC ha preparado una serie de módulos de formación que conducen a actividades que varían entre una presentación de 30 minutos y un cursillo de dos días.

En cuanto a la calidad de los datos, es alentador observar que la fiabilidad de las clasificaciones de los orígenes es muy buena. Sin embargo, la calidad de los datos podría mejorarse mediante la presentación de registros de decomisos más completos. Además, la capacidad y la comprensión a nivel nacional pueden ser fundamentales a este respecto, y la solución puede consistir en iniciativas apropiadas sobre creación de capacidades.

En cuanto a las aportaciones a las Partes, hasta ahora, TRAFFIC ha preparado un informe anual por países del ETIS para cada Parte en dos ocasiones, y dentro de poco saldrá un tercer informe. Esos informes generan cada vez más comentarios positivos de un mayor número de Partes, y TRAFFIC cree que ya se reconocen como una importante contribución para comprender los vínculos nacionales de los distintos países con la dinámica del comercio mundial de marfil.

En cuanto a la financiación del ETIS, procede señalar que las principales funciones de gestión y funcionamiento del ETIS no están cubiertas de momento por ningún arreglo de financiación seguro. Se alienta a las Partes a que apoyen los esfuerzos para que el ETIS cuente con una base financiera más sólida en el futuro.

El análisis de los aspectos espaciales del ETIS

Según se informa en el documento CoP12 Doc 34.1, Anexo 2, se ha realizado un análisis centrado en las siguientes preguntas:

- '¿Qué países desempeñan funciones importantes en el comercio ilícito de marfil?' y

- '¿Cuáles son las características de esa intervención?'

En el comercio ilícito de marfil abarcado por el ETIS intervienen 150 países, y se emplearon dos procedimientos para identificar los que desempeñan funciones importantes. En el primer caso, en un proceso exploratorio de filtrado de datos se analizaron progresivamente las cuestiones conceptuales de frecuencia, grado, período de actividad, esfuerzo y eficiencia en la aplicación de la ley, tasas de información, y tamaño y grado de reglamentación de los mercados nacionales de marfil para conocer los países o territorios de importancia primaria y secundaria. Ese esfuerzo fue apoyado por un análisis de grupos utilizando métodos y procedimientos estadísticos más rigurosos, que se utilizó como elemento confirmatorio de la labor para complementar el análisis exploratorio. En el análisis exploratorio se destacaron 17 países/territorios en el análisis definitivo, en tanto que en análisis de grupos se trató de 31 países/territorios en 13 grupos separados. Aunque el análisis de grupos tuvo un alcance más amplio, ambos métodos produjeron resultados notablemente similares.

El análisis de grupos demuestra claramente que el comercio ilícito de marfil tiene una correlación muy directa con los mercados de marfil nacionales no reglamentados y en gran escala que presentan un escaso grado de actividad de aplicación de la ley. Esos mercados se encuentran en África y en Asia, y en los principales se despliega cada vez más actividad desde 1996. Colectivamente, en esos mercados es donde se ha decomisado el mayor volumen de marfil del mundo. Presentan reiteradamente una tendencia al comercio ilícito que se caracteriza por una entrada de marfil semitrabajado y en bruto y una salida de productos de marfil trabajado y, con frecuencia en Estados del área de distribución africanos, de marfil en bruto.

Los resultados por países del análisis de grupos indican lo siguiente:

- Con cierto grado de variabilidad en cuanto a escala, las características más problemáticas descritas anteriormente se aplican a las situaciones observadas en **China y Nigeria**, seguidas de la **República Democrática del Congo y Tailandia**. En esos cuatro países se encuentran algunos de los mayores mercados de marfil no reglamentados del mundo, y las actividades y la eficiencia de aplicación de la ley son muy deficientes y, en consecuencia, ejercen la mayor influencia contemporánea en el comercio ilícito de marfil actualmente.
- **Camerún, Djibouti, Etiopía y Uganda** constituyen ahora un grupo de países africanos de gran preocupación. Esos países desempeñan asimismo funciones problemáticas como frecuentes fuentes de marfil en bruto que sale del continente africano. Además, en Camerún y Etiopía se encuentran asimismo los mayores mercados nacionales de marfil no reglamentados de África central y oriental, respectivamente. El comercio de marfil en Uganda parece estar directamente vinculado con el actual conflicto en la República Democrática del Congo.
- Análogamente, aunque en menor escala y con una gama más amplia de variabilidad, esas mismas características señaladas anteriormente se dan también en general en **Angola, Burundi, Côte d'Ivoire, Egipto, India, República de Corea, Filipinas, Sudán y Taiwán**, provincia de China. Todos ellos son los principales países o territorios con posibilidades de rápidos desplazamientos hacia los mencionados grupos si las variables de comercio ilícito de marfil aumentan en el transcurso del tiempo. En Egipto, Côte d'Ivoire, Sudán, India y Taiwán, provincia de China, hay mercados de marfil nacionales, aunque algunos son ilegales, en tanto que Angola, Burundi y Filipinas cumplen al parecer la función de rutas comerciales. Con frecuencia se ha asociado a los nacionales de la República de Corea con cargamentos ilegales de marfil en África y Asia.
- Otros grupo de países, notable por la disminución de las actividades de comercio ilícito en el período más reciente (1996-2002), si se compara con el período inmediatamente siguiente a la prohibición del comercio en virtud de la CITES, abarca la **RAE de Hong Kong, Japón, Singapur y Sudáfrica**, y en menor grado **Bélgica, Francia, Kenya, Malawi, Portugal, el Reino Unido, Zimbabwe y Zambia**. En esos países, las actividades de aplicación de la ley son generalmente mejores que en los grupos señalados supra, pero, por razones históricas o contemporáneas, siguen desempeñando importantes funciones, sobre todo como países de tránsito o, en el caso de Japón y de la RAE de Hong Kong, como mercados de uso final.

Si bien el comercio a través de esos países o hacia ellos disminuye generalmente, si no se mantiene la debida aplicación de la ley puede cambiar la situación de esos países en el futuro, y convertirse en un grupo más problemático.

- **La República Unida de Tanzania**, como importante país de tránsito, y **Estados Unidos de América**, como mercado de uso final, comparten características con el grupo inmediatamente anterior, con la diferencia de que el comercio parece presentar mayor actividad en el período reciente (1996-2002). Sin embargo, con una gran actividad de aplicación de la ley, ambos países parecen responder en estos momentos debidamente al desafío.
- Por último, de todos los países evaluados detenidamente, **Namibia** destaca por su buen historial, especialmente por lo que respecta a la información sobre datos de decomiso, que es la mejor de África. Los decomisos recientes en ese país representan una pequeña fracción de los del período anterior (1989-1995), las actividades de aplicación de la ley son constantemente intensas y el mercado nacional de marfil sigue siendo muy pequeño.

En cuanto al mejoramiento de la situación, mediante intervenciones vinculadas directamente con la CITES, el principal desafío lo sigue constituyendo la aplicación de controles al comercio nacional de marfil, de acuerdo con la Resolución Conf. 10.10 (Rev.), que en las cláusulas de la parte dispositiva de la sección En lo que respecta al control del comercio interno del marfil dice:

RECOMIENDA a las Partes dentro de cuya jurisdicción haya una industria de tallado de marfil aún no estructurada, organizada o controlada y a las Partes designadas como países importadores de marfil, que adopten medidas legislativas, normativas y coercitivas internas generales, para:

- a) *registrar o conceder licencias a todos los importadores, fabricantes, comerciantes mayoristas y minoristas de productos de marfil no trabajado, semitrabajado o trabajado; y*
- b) *establecer procedimientos de registro e inspección para que la Autoridad Administrativa y otros organismos gubernamentales competentes puedan supervisar el movimiento de marfil en su territorio, en particular, mediante:*
 - i) *controles obligatorios sobre el comercio de marfil no trabajado; y*
 - ii) *un sistema de presentación de informes y aplicación de la ley global y manifiestamente eficaz para el marfil trabajado.*

Es preciso revisar estos requisitos con respecto a muchos de los países mencionados anteriormente.

El análisis de los aspectos temporales del ETIS

Según se informa en el documento CoP12 Doc 34.1, Anexo 2, el análisis de los aspectos temporales y dinámicos de los datos del ETIS ha servido para abordar los dos primeros objetivos señalados al ETIS por las Partes en la CITES en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.) mencionados anteriormente. A este respecto, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Hay dos opiniones fundamentales sobre los efectos de la prohibición de la CITES del comercio internacional de marfil desde 1989. Según modelos econométricos, los economistas afirman que una disminución inmediata de los volúmenes comerciales iría seguida de una creciente tendencia gradual al aumento si se mantuviera la demanda de marfil. Según otra explicación, no basada en modelos, la inclusión en el Apéndice I de todas las poblaciones de elefantes es la clave para la conservación, y toda modificación, o tentativa de modificación, de esa situación emite 'señales' que conducen a un mayor comercio de marfil.

- Los datos sobre decomisos del ETIS, cuando se ajustan para suprimir errores y se uniforman para indicar más claramente la tendencia subyacente, indican una tendencia descendente en el volumen de marfil decomisado en todo el mundo entre 1989 y 1994, un período de estabilidad entre 1994 y 1998, y una tendencia ascendente desde 1998 hasta ahora. La tendencia observada parece confirmar el modelo econométrico mencionado anteriormente, pero la tendencia general ascendente desde 1989 es notable, y debe examinarse detenidamente por lo que respecta a la dinámica de la demanda y de la oferta.
- El cambio en la tendencia observada, concretamente la tendencia ascendente desde 1998, está más directamente relacionado con la aparición de demanda de marfil en China. La influencia del mercado chino es la razón más importante de la tendencia ascendente desde 1998 en adelante. Este resultado refleja una evolución similar respecto a otros aspectos del comercio en China de recursos naturales y ventas al por menor de productos de lujo, en particular madera tropical y joyas. A este respecto, las tendencias ascendentes están directamente vinculadas con el crecimiento económico sostenido y la expansión de la renta disponible. Es probable que la influencia de China en el comercio ilícito de marfil aumente en razón de los buenos y constantes resultados económicos.
- Como el cambio en la tendencia observada se explica claramente por el factor de China, una conclusión implícita es que otros factores pueden haber ejercido en comparación una influencia mínima. En ese estudio no se ha podido determinar que el cambio en la inclusión de las poblaciones de elefantes en los Apéndices de la CITES y el comercio lícito excepcional de marfil en virtud de la CITES son importantes variables que explican la tendencia. Se cree que un análisis más profundo de los datos del ETIS, junto con variables económicas y otros factores, confirmarán esta conclusión.
- Aunque no se observe directamente mediante este análisis de los datos del ETIS, la prueba circunstancial indica que el conflicto en la República Democrática del Congo, incluido el compromiso de los países vecinos, es causa de la mayor oferta de marfil para el consumo internacional.

Recomendaciones

El análisis anterior muestra claramente un fuerte vínculo entre los datos sobre decomisos de marfil en el ETIS y los mercados nacionales de marfil no reglamentados y en gran escala en todo el mundo. Hay una clara tendencia a que el marfil en bruto se desplace ilegalmente a esos mercados, y a que los productos de marfil trabajado salgan regularmente de ellos. La no aplicación de los requisitos sobre reglamentación recomendados en la Resolución Conf. 10.10 (Rev.) es prácticamente universal en esos mercados. Esta es una cuestión que han de abordar los distintos países a nivel nacional, y que la CITES debe seguir supervisando y orientando debidamente entre los períodos de sesiones de las Conferencias de las Partes.

En vista de los análisis anteriores, TRAFFIC recomienda lo siguiente:

- Para los países que autorizan el comercio nacional de marfil, y que no han sido objeto de examen en el proceso del Grupo de Expertos, se debe iniciar un mecanismo oficial, bajo la dirección del Comité Permanente de la CITES, para evaluar el cumplimiento de las disposiciones que figuran en la sección titulada en lo que respecta al control del comercio interno del marfil de la Resolución Conf. 10.10 (Rev.), en particular para los países que suscitan mayor preocupación, señalados en este informe.
- Cuando no se cumplen los requisitos reglamentarios de la Resolución Conf. 10.10 (Rev.), se debe apoyar a las Partes, mediante iniciativas adecuadas de creación de capacidades, para mejorar sus controles jurídicos y administrativos y sus posibilidades de aplicar la ley. Cuando esos países no aborden tales preocupaciones, se debe considerar la aplicación de medidas punitivas adecuadas.

- Si bien la mejor información sobre decomisos de marfil al ETIS sigue siendo motivo de inquietud general, los países que nunca han comunicado, o sólo lo han hecho raramente, decomisos de productos de elefante al ETIS, pero que están frecuentemente asociados con decomisos comunicados en otras partes, deben hacer un esfuerzo especial para examinar sus datos nacionales sobre la aplicación de la ley y transmitir al ETIS los datos pertinentes.
- Las Partes tienen que garantizar una sólida base financiera para la operación y la aplicación del ETIS en el futuro.