

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



Decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes  
Doha (Qatar), 13-25 de marzo de 2010

Interpretación y aplicación de la Convención

Cuestiones relativas al comercio y la conservación de especies

Elefantes

SUPERVISIÓN DEL COMERCIO ILÍCITO DE MARFIL Y DE OTROS ESPECÍMENES DE ELEFANTE

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

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

2. En cumplimiento del *Plan de acción para el control del comercio de marfil de elefante*, adoptado mediante la Decisión 13.26 (Rev. CoP14), la Secretaría informó sobre la aplicación de este plan en la 57ª y en la 58ª reuniones del Comité Permanente (Ginebra, julio de 2008 y julio de 2009) (véanse los documentos SC57 Doc. 3.2 y SC58 Doc. 36.2).
3. El Plan de acción se aprobó por primera vez en la 13ª reunión de la Conferencia de las Partes (Bangkok, 2004), y posteriormente se modificó en la 14ª reunión ((CoP14) La Haya, 2007). Al parecer sigue siendo muy pertinente, pues continúa habiendo comercio ilegal y no regulado de marfil en muchas partes del mundo, sobre todo en África y Asia.
4. En la enmienda adoptada en la CoP14 se encargó a la Secretaría que distribuyera un cuestionario relativo al control del comercio de marfil a todas las Partes y no partes identificadas en el informe del Sistema de Información sobre el Comercio de Elefantes (ETIS) a la CoP14 como afectadas por el comercio ilícito. Así se hizo, y la proporción de respuestas fue buena.
5. Las únicas Partes que tienen que presentar aún un cuestionario cumplimentado son Gabón y Somalia. En consecuencia, y en cumplimiento del párrafo 6 del plan, está en vigor una recomendación para la suspensión de todas las transacciones comerciales con esas Partes.
6. La Secretaría ha contratado a TRAFFIC de África oriental/meridional, la oficina que mantiene la base de datos ETIS, para que realice un análisis de los cuestionarios. Se esperan los resultados, y la Secretaría los utilizará para ayudar a determinar las recomendaciones que deban considerarse en la presente reunión. En todo caso, es evidente que los párrafos 2 y 6 del plan, que se refieren a los cuestionarios, deben suprimirse ahora, y numerarse de nuevo en consecuencia los párrafos restantes.
7. En el párrafo 5 de plan actual se prevé que la Secretaría trabajará con el fin de verificar el cumplimiento. Sin embargo, su capacidad para hacerlo se ha limitado considerablemente desde la CoP14. Aunque las restricciones financieras forman parte del problema, la principal dificultad estriba en la presión de trabajar sobre recursos humanos y comercio ilícito de otras especies. No obstante, la Secretaría trata de incluir el comercio ilícito de marfil, cuando procede, en la mayoría de las actividades relacionadas con la observancia.
8. Por lo tanto, gran parte de la labor de la Secretaría en relación con el comercio ilícito de marfil se ha realizado mediante actividades documentales. Ha escrito a las Partes identificadas como considerablemente afectadas por el comercio ilícito, instándoles a que tomen medidas. En particular,

Etiopía ha asegurado a la Secretaría que está actuando para eliminar el comercio nacional reducido ya considerablemente, pero que parece resurgir. Se han recibido de Tailandia seguridades análogas. La Secretaría también interviene regularmente con Zimbabue, plagado al parecer por algunos comerciantes nacionales autorizados que explotan fraudulentamente el mercado doméstico lícito. En varias reuniones del Comité Permanente y de la Conferencia de las Partes se ha informado de los esfuerzos de la Secretaría para tratar con Nigeria, pero hasta ahora se han logrado pocos progresos.

9. La Secretaría es consciente de que TRAFFIC ha organizado muchos talleres, promoviendo los controles efectivos del comercio de marfil y alentando a las Partes a informar a la base de datos ETIS. La Secretaría ha apoyado estas actividades o participado en ellas, siempre que ha sido posible, inclusive mediante el programa MIKE. La Secretaría se dirige a países que se han beneficiado de esa creación de la capacidad para avanzar con energía en la aplicación del Plan de acción. Desde la CoP14, los siguientes países han recibido ese apoyo: Camerún, China (incluida la Provincia de Taiwán), la República Democrática del Congo, Etiopía, Mozambique, Myanmar, Tailandia y Viet Nam.
10. Como ya se ha indicado, la Secretaría reconoce que no ha proporcionado la asistencia ni intervenido en la supervisión previstas en el Plan de acción. También es consciente de que parece haber amplia información en el sentido de que varias Partes no han aplicado el plan. En los análisis de los datos ETIS se siguen identificando países a los que merece la pena asignar prioridad para apoyo y labor de verificación *in situ*.
11. No parece probable que los recursos humanos de la Secretaría aumenten en un futuro próximo. La Secretaría aseguró ya a las Partes que no recomendaría medidas sobre incumplimiento en relación con la aplicación del plan sin haber realizado una labor de verificación para corroborar la información recibida. Sin embargo, según muestra la experiencia, es muy difícil que la Secretaría pueda, por sí sola, realizar esa labor. Por otro lado, la Secretaría estima que en la mayoría de los casos no sería apropiado delegar esas actividades en ONG o consultores.
12. En la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP14) (*Observancia y aplicación*), la Conferencia insta a las Partes a que "adscriban funcionarios de observancia para que ayuden a la Secretaría a resolver los problemas relacionados con la aplicación de la ley". Muy pocas Partes han seguido esta sugerencia, sobre todo en razón del costo que supone. La Secretaría sugiere ahora a las Partes que adscriban funcionarios para ayudar a verificar actividades con respecto al Plan de acción, pero durante poco tiempo. Por ejemplo, si las Partes están dispuestas a ofrecer los servicios de un funcionario, y pagan su sueldo, quizá durante dos semanas al mes, la Secretaría utilizaría entonces fondos externos para enviar a esa persona en misión a países pertinentes.
13. Esto debería permitir el apoyo previsto y la realización de actividades de verificación por una persona independiente, debidamente formada, profesional y experimentada en la que las Partes, la Secretaría y el Comité Permanente pudieran tener confianza. Esto sería especialmente importante si esas misiones condujeran a recomendaciones al Comité Permanente o a la Conferencia de las Partes para considerar medidas de incumplimiento. La utilización del personal de la Secretaría para realizar actividades *in situ* se limitaría a las Partes que requieren aparentemente la máxima prioridad o asistencia especializada.

#### Observaciones generales sobre el comercio ilícito de marfil

14. Al nivel más "operativo", la Secretaría ha ayudado en las comunicaciones entre países de origen, de tránsito y de destino después de efectuarse decomisos de marfil. La Secretaría General de Interpol también desempeña una importante función en esta esfera, y está ayudando a planificar y coordinar operaciones conjuntas en África contra quienes intervienen en el comercio ilícito. En una reunión celebrada en septiembre de 2009 por el Grupo de Trabajo de Interpol sobre Delitos contra la Vida Silvestre, varios delegados de Asia se mostraron dispuestos a recibir apoyo de Interpol para coordinar operaciones similares en su región.
15. La Secretaría de la CITES, mediante sus Alertas y el Foro de las Autoridades de Observancia, distribuye información e información confidencial que pueden utilizar las Partes y sus organismos de observancia para detectar contrabandistas y traficantes de marfil. También se han efectuado muchos decomisos importantes de grandes cantidades de marfil desde la CoP14, y se debe felicitar por esos éxitos a los organismos encargados de la observancia de la ley, especialmente las administraciones de aduanas.
16. Sin embargo, esas interceptaciones inducen a quienes organizan el contrabando a ajustar sus planes. Se ha observado la utilización de nuevas rutas, especialmente por lo que respecta a los países de tránsito.

Viet Nam es desde hace poco un importante punto de tránsito, pero las autoridades aduaneras han reaccionado de manera excelente, como lo prueba el premio del Certificado de Felicitación del Secretario General a los funcionarios del puerto de Hai Phong. La República Democrática Popular Lao también parece ser un lugar importante, si bien hasta ahora la mayoría de los envíos se han interceptado antes de llegar a su territorio. Asimismo, se utiliza el transporte aéreo para grandes cantidades de marfil en bruto, que anteriormente podrían haberse transportado por mar. Para el marfil semitrabajado se utiliza regularmente la mensajería.

17. Es lamentable que antes de que el marfil en bruto abandone África continental haya relativamente pocas detecciones importantes de contrabando. En algunos casos, los controles fronterizos se eluden al parecer debido a la corrupción de funcionarios. Sin embargo, también es evidente que el equipaje de carga y de pasajeros no se controla suficientemente. La Secretaría conoce varios casos de personas llegadas a Asia tras viajar por avión desde África, con piezas de marfil en bruto ocultadas en su equipaje. Como el peso de que se trata excede normalmente de 100 kg, esto parece desafiar los límites de peso habituales para el equipaje de los pasajeros e indica que el control por el personal de las líneas aéreas es muy deficiente o que hay corrupción. Es evidente que puede hacerse mucho más para sensibilizar al personal de facturación de las líneas aéreas, a quienes manejan los equipajes y al personal de seguridad, para poder detectar el contrabando y señalarlo a la atención de las aduanas o de la policía en los aeropuertos. La Secretaría felicita a las ONG que han realizado recientemente campañas de sensibilización en importantes aeropuertos de Asia sudoriental y les alienta a hacerlo en otras partes, pues pueden reportar considerables beneficios en la lucha contra el contrabando, con independencia de las especies o de los especímenes de que se trate.
18. La principal excepción respecto a uno de los comentarios anteriores es Kenya, donde se han interceptado importantes intentos de contrabando, que se producen regularmente en el Aeropuerto Internacional Jomo Kenyatta, y el Servicio de Vida Silvestre de Kenya y sus organismos de contraparte merecen que se les felicite por ello.
19. La mayoría de los envíos importantes que se interceptan generalmente no van acompañados y se transportan como carga. Los nombres y las direcciones de los consignatarios citados en los documentos son por lo general falsos o vagos. La Secretaría estimula el uso de técnicas de entrega controlada en esos casos y espera que las Partes hagan uso del manual sobre este asunto publicado conjuntamente por la CITES y por Interpol. En el caso de contrabando por correos pasajeros, espera que se haga uso del manual que publicarán pronto las dos organizaciones, y que contendrá orientaciones sobre el interrogatorio de los contrabandistas.
20. Desde la CoP14 se han efectuado algunos decomisos muy importantes de envíos de marfil ilícitos. No es raro que se intercepten envíos comprendidos entre 2 y 6 toneladas. En efecto, solamente en los nueve primeros meses de 2009 se han incautado en Asia más de 10 toneladas.
21. La Secretaría ha visto varias publicaciones y artículos en los que se citan cifras sobre el porcentaje de envíos ilegales detectados. Con frecuencia se cita la proporción de 10%. La Secretaría cree que hasta ahora, no se dispone de datos suficientes para poder hacer esos cálculos. Sin embargo, cree que la tasa de éxito respecto a las interceptaciones de marfil puede ser más alta, en particular porque se pasa de contrabando en cantidades y pesos muy diferentes a la mayoría de los otros contrabandos. Se trata de un asunto que merece mayor investigación.
22. Con independencia de cuánto se intercepte, alguno tiene "que pasar". Y, por supuesto, es interesante que haya 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 pasa de contrabando ilegalmente. En muchos aspectos, los intercambios comerciales de marfil de origen ilícito no parecen tener mucho sentido desde el punto de vista económico.
23. En efecto, la Secretaría ha comentado en varias ocasiones a los medios de información este asunto particular. 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.

24. Si hay caza furtiva con esos fines, puede deberse a los criminales que han sufrido recientemente pérdidas muy considerables al interceptarse y confiscarse sus envíos que trataban de pasar de contrabando. En efecto, si parte de la caza furtiva y del contrabando tiene carácter especulativo, por creer los responsables que el momento es bueno para lograr altos precios, no sería sorprendente en absoluto que trataran rápidamente de resarcirse de sus pérdidas adquiriendo nuevos suministros.
25. Esto no es algo que afecte exclusivamente al comercio ilícito de marfil. En muchas otras formas de comercio ilícito de especies silvestres, cuando se suprime el contrabando de la cadena de contrabandistas mediante acciones para combatirlo, simplemente abandonarán y se dedicarán a la obtención de otros productos. Reconociéndolo así, la Secretaría insta constantemente a realizar más interrogatorios, investigaciones y entregas controladas. Nunca bastará con confiscar cada vez más contrabando (a menos que, naturalmente, se acabe finalmente con él, lo cual es inaceptable en el caso de especies cuya conservación es motivo de preocupación). Hay que romper todos y cada uno de los eslabones de la cadena de la actividad criminal, especialmente los dos extremos.
26. Otro importante aspecto del contrabando actual, que los encargados de aplicar la ley sólo comienzan a vislumbrar, es el origen y la edad del marfil objeto de contrabando. El perfil de ADN permite identificar la fuente geográfica de las importantes capturas recientes. Si bien esto tiene, por supuesto, gran importancia, su mayor utilidad será combinar esa información con la edad del marfil. Si bien las pruebas para determinar la edad del marfil se están desarrollando aún y no se emplean mucho, las indicaciones de algunas incautaciones recientes indican que parte del marfil puede haberse obtenido en caza furtiva a comienzos del presente decenio. De ser exacto, esto significaría que procede de elefantes cazados furtivamente antes del comercio lícito más reciente o incluso autorizado por la Conferencia de las Partes. A medida que los exámenes del marfil incautado para determinar su origen y su edad sean más comunes, esto ofrecerá una nueva perspectiva respecto a la caza furtiva y el comercio ilícito.
27. Se sigue descubriendo a ciudadanos de China, o de origen étnico chino, pasando marfil de contrabando. La Secretaría alienta al Gobierno de China a que continúe sus esfuerzos para que sus ciudadanos, tanto en el país como en el extranjero, conozcan mejor las sanciones que se les pueden imponer si intervienen en tales actividades. La Secretaría observa la actuación de los tribunales de la R.A.E de Hong Kong, China, que están dictando sentencias de prisión para las personas que entran en su territorio y tratan de pasar marfil de contrabando.

#### Recomendaciones

28. La Secretaría recomienda que el actual *Plan de acción para el control del comercio de marfil de elefante* se modifique en la forma sugerida en el párrafo 6 *supra*. Una vez que se la Secretaría tenga la posibilidad de estudiar detenidamente el análisis del ETIS para la CoP15, puede hacer recomendaciones adicionales, sobre todo en relación con los países prioritarios enumerados en el punto 5 del plan.
29. También recomienda que la Conferencia de las Partes inste a las Partes a adscribir funcionarios de observancia para que apoyen a la Secretaría en su labor, según se describe en el párrafo 12 *supra*.

#### Marcado de marfil

30. Desde que se redactara este documento, se ha señalado a la atención de la Secretaría una nueva técnica para el marcado de marfil. Esta técnica, en la que se utiliza un láser, se describe en el documento CoP15 Inf. 21.
31. En la Resolución Conf. 10.10 (Rev. CoP14) (*Comercio de especímenes de elefante*) se recomienda actualmente que los colmillos "...sean marcados con punzones o, si esto no es viable, con tinta indeleble...". La Secretaría estima que es apropiado tomar en consideración los avances tecnológicos en las técnicas de marcado y propone que se enmiende el enunciado actual para que diga, "...sean marcados con punzones, con tinta indeleble u otras formas de marcado permanente..."
32. La Secretaría recomienda que la Conferencia de las Partes adopte la enmienda propuesta *supra*.